

# ANALISA

1986-3

## Swastanisasi dan Efisiensi Nasional

Era Proses Privatisasi dan Sektor Swasta Nasional:  
Tempat, Peran dan Tantangan

Peran Sektor Swasta dalam  
Pembangunan Ekonomi Kebangsaan

Mengembangkan Efisiensi Nasional

Peningkatan Produktivitas Organisasi Perusahaan

Pertumbuhan Ekonomi dan Permasalahannya



# ANALISA

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai terbitan berkala yang menyajikan analisa-analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, baik ideologi dan politik maupun ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan, yang ditulis oleh Staf CSIS. Tetapi ANALISA juga menerima tulisan-tulisan dari luar CSIS dan menyediakan honoraria bagi karangan-karangan yang dimuat. Tulisan-tulisan dalam ANALISA tidak selalu mencerminkan pandangan CSIS.

*Pemimpin Redaksi/  
Penanggung Jawab*

Pande Radja SILALAH

*Dewan Redaksi*

Daoed JOESOEF  
Rufinus LAHUR  
J. PANGLAYKIM  
A.M.W. PRANARKA  
M. Hadi SOESASTRO  
Harry TJAN SILALAH  
Jusuf WANANDI  
Clara JOEWONO  
Kirdi DIPOYUDO  
Djisman S. SIMANDJUNTAK  
J. Soedjati DJIWANDONO

*Redaksi Pelaksana*

Pande Radja SILALAH  
Medelina KUSHARWANTI  
S. TJOKROWARDOJO  
Ronald NANGOI

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,  
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

0126-222X

*Tata Usaha*

Harga Rp 750,00 per eksemplar; langganan setahun (12 nomor, sudah termasuk ongkos kirim) Rp 9.000,00, untuk Mahasiswa Rp 6.750,00. Pesanan ke Biro Publikasi CSIS.

*Alamat*

Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta 10160,  
Telepon 356532, 356533, 356534, 356535

## Daftar Isi

Pengantar Redaksi	170
Era Proses Privatisasi dan Sektor Swasta Nasional: Tempat, Peran dan Tantangan	
<i>J. PANGLAYKIM</i>	173
Peran Sektor Swasta dalam Pembangunan Ekonomi Kebangsaan	
<i>Sofyan WANANDI</i>	217
Mengembangkan Efisiensi Nasional	
<i>Emil SALIM</i>	224
Peningkatan Produktivitas Organisasi Perusahaan	
<i>Ronald NANGOI</i>	232
Pertumbuhan Ekonomi dan Permasalahannya	
<i>Haryo ASWICAHYONO</i>	240



## Pengantar Redaksi

*Berhadapan dengan masalah ekonomi baik domestik maupun internasional yang semakin rumit dan kompleks, setiap negara berusaha membenahi perekonomiannya. Salah satu bentuk tindakan yang sangat menonjol dalam beberapa tahun belakangan ini adalah adanya usaha menswastakan perusahaan-perusahaan negara. Kalau disimak, usaha ini pada dasarnya ditujukan untuk meningkatkan efisiensi nasional sehingga pada gilirannya dapat memperkenyal perekonomian.*

*Di Indonesia, dalam beberapa bulan belakangan ini masalah swastanisasi dan efisiensi nasional sangat menarik perhatian masyarakat. Mempertimbangkan pentingnya masalah ini, maka ANALISA kali ini mengambil tema, "Swastanisasi dan Efisiensi Nasional" dengan mengetengahkan beberapa tulisan yang dianggap dapat menguakkan permasalahannya dan sekaligus memberi petunjuk bagaimana cara penanggulangannya.*

*Tulisan pertama yang berjudul, "Era-Proses Privatisasi dan Sektor Swasta Nasional: Tempat, Peran dan Tantangan" oleh J. PANGLAYKIM secara terinci mengemukakan proses lahirnya pemikiran swastanisasi sampai langkah-langkah yang diambil berbagai negara dalam usaha swastanisasi tersebut. Dalam tulisan ini secara tegas penulis mengemukakan bahwa usaha swastanisasi bukan pekerjaan yang sederhana dan mudah. Agar usaha tersebut dapat mencapai sasarannya dengan baik maka beberapa faktor seperti, keadaan BUMN itu sendiri, kemampuan sektor swasta dan tersedianya mekanisme penunjang perlu diperhitungkan. Usaha swastanisasi di satu negara tertentu belum tentu cocok bila diterapkan di negara lain. Namun demikian, bagi Indonesia sangat penting untuk mengetahui pengalaman negara yang sudah atau sedang melakukan usaha swastanisasi tersebut agar dapat mengambil langkah-langkah yang tepat dan yang sesuai dengan keadaan di Indonesia.*

*Dalam Pelita IV yang sedang dilaksanakan sekarang ini, sektor swasta diharapkan dapat meningkatkan peranannya dalam perekonomian. Perlunya sektor swasta berperan lebih besar kiranya semakin dirasakan dan diyakini terlebih sesudah turunnya harga minyak belakangan ini. Yang menjadi masalah adalah bahwa masih terdapat beberapa hal belum mendukung atau belum memungkinkan sektor swasta untuk berperan besar atau dapat menjadi motor penggerak utama perekonomian. Dalam tulisannya yang berjudul "Peran Sektor Swasta dalam Pembangunan Ekonomi Kebangsaan," Sofyan WANANDI, mengupas masalah tersebut dan mencoba menawarkan jalan ke luar agak kelak sektor swasta betul-betul dapat menjadi salah satu motor penggerak ekonomi yang dapat diandalkan.*

*Sekarang ini dapat dikatakan bahwa Indonesia mulai memasuki tahapan baru dalam perkembangan pembangunan baik di luar negeri maupun di dalam negeri. Untuk menghadapi tantangan pembangunan yang semakin kompleks di masa depan maka usaha meningkatkan efisiensi nasional harus dilakukan. Usaha meningkatkan efisiensi nasional yang dimaksudkan tidak terlepas dari kondisi dan keadaan Indonesia saat ini. Dalam tulisannya yang berjudul, "Mengembangkan Efisiensi Nasional," Emil SALIM mengemukakan empat macam tindakan yang perlu dilakukan di Indonesia. Tindakan-tindakan tersebut adalah de-etatism, de-birokratisasi, desentralisasi dan de-rigidisasi. Keempat macam tindakan ini sangat menarik untuk dikaji karena sejauh mana Indonesia dapat berhasil menjawab tantangan di masa depan sangat tergantung kepada sejauh mana keempat tindakan tersebut dapat dilakukan.*

*Peningkatan efisiensi nasional tidak terlepas masalah produktivitas setiap unit ekonomi. Tulisan keempat yang berjudul "Peningkatan Produktivitas Organisasi Perusahaan," oleh Ronald NANGOI, mengemukakan bahwa usaha menopang kelangsungan hidup perusahaan dalam menghadapi kelesuan perekonomian nasional perlu dilakukan. Selama ini ada anggapan bahwa kelemahan tenaga kerja merupakan biang keladi rendahnya produktivitas. Tetapi menurut penulis, di samping faktor tersebut masih terdapat faktor lain yang tidak kalah pentingnya yaitu, kemampuan manajerial atau sistem manajemen perusahaan, pemanfaatan sumber daya teknologi dan penghargaan terhadap sumber daya manusia.*

*Dengan meningkatkan efisiensi nasional diharapkan pertumbuhan ekonomi yang lebih cepat dapat diciptakan dan kesejahteraan masyarakat yang lebih baik dapat direalisasikan. Untuk mewujudkan harapan tersebut, dengan sendirinya pengetahuan yang lebih mendalam mengenai perekonomian Indonesia sangat diperlukan. Haryo ASWICAHYONO dalam tulisannya yang berjudul "Pertumbuhan Ekonomi dan Permasalahannya," mengemukakan beberapa masalah yang menyangkut pertumbuhan ekonomi yang*



*dapat dijadikan sebagai masukan dalam usaha meningkatkan efisiensi nasional.*

*Melihat kondisi perekonomian Indonesia dewasa ini dan dikaitkan dengan kecenderungan beberapa faktor yang akan berpengaruh di kemudian hari dapat dikatakan bahwa usaha peningkatan efisiensi nasional harus dilakukan. Untuk tujuan tersebut swastanisasi tampaknya memang perlu dilakukan. Namun demikian, sebelum melakukan tindakan tersebut dibutuhkan pengkajian yang lebih mendalam.*

*Maret 1986*

*REDAKSI*

# **Era-Proses Privatisasi dan Sektor Swasta Nasional: Tempat, Peran dan Tantangan\***

J. PANGLAYKIM

## **PENDAHULUAN**

Keprihatinan para pemikir, pelaksana dan para analis yang tergolong G. 300 pada pokoknya ditujukan pada bagaimana cara agar tetap dapat mempertahankan pertumbuhan yang menjadi dasar daripada semua perkembangan ekonomi.

Dalam pertemuan Bank Dunia dan IMF yang diadakan di Seoul, yang dihadiri oleh mereka yang mempunyai wewenang dan kekuasaan bertindak melaksanakan cita-cita pertumbuhan, ada pesan yang secara aklamasi maksudnya kurang lebih adalah pertumbuhan. Dan bilamana pesan ini diterima dan dijabarkan lebih lanjut, maka konsekuensinya cukup jauh.

Menurut apa yang dapat diobservasi, hal ini antara lain meliputi: *Era-Privatisasi* yang berarti menuntut adanya kebijakan-kebijakan sendiri dan tindakan ke arah privatisasi; mengurangi campur tangan pemerintah dalam manajemen ekonomi nasional, serta menjual perusahaan milik negara yang tergolong sudah tidak efisien lagi; menciptakan sarana-sarana yang dapat menjadikan perusahaan sektor swasta menjadi kompetitif dan mempunyai daya saing di pasar internasional dan global. Ini berarti pula sudah harus diciptakan kebijakan-kebijakan yang tepat dan mendorong, seperti mengadakan "deepening of one's industrial structure," perubahan-perubahan dalam struktur finansial, dan sebagainya.

Sehubungan dengan ini, maka survei yang dibuat oleh *The Economist* tanggal 21 Desember 1985, dan *FEER* tanggal 25 Juli 1985 dapat dijadikan sumber untuk memperoleh gambaran mengenai apa yang dimaksud dengan

---

\*Makalah disampaikan pada "Diskusi HUT Tempo ke-15," Jakarta, 27 Februari 1986, dan *Suara Karya*, Maret-April 1986.



privatisasi di negara-negara berkembang dan maju. Seperti dikatakan dalam pembahasan privatisasi, perbedaan dalam sejarah, sistem kepemimpinan dan sebagainya akan memperlihatkan perbedaan dalam cara pelaksanaan serta urgensinya.

Kita mengetahui pesan dari pertemuan di Seoul dan kemudian era-privatisasi yang sudah menjadi semacam gerakan yang menular dan mendapat banyak sekali penganut di negara berkembang dan industri. Pada dasarnya mereka ingin menjadikan sektor swasta sebagai salah satu "engine of growth and development." Bilamana ini sudah menjadi tugas sektor swasta, maka kita dapat mengadakan penilaian mengenai apa yang diperkirakan akan menjadi peran, tempat kedudukan swasta di Indonesia. Hal ini dibahas dalam halaman berikutnya. Dilihat dari berbagai sudut, tampaknya tempat/kedudukan dan peran sektor swasta nasional Indonesia berada pada posisi yang dari "negligible" sampai peranan yang cukup berarti. Diperkirakan bahwa semua proses di atas ini tidak akan berjalan terlalu cepat. Maka timbullah gagasan yang sudah tentu akan merupakan suatu tantangan untuk sektor swasta. Apakah sektor swasta akan dapat mempercepat tugasnya sebagai salah satu "engine of growth" dan syarat-syarat apakah yang harus dipenuhi?

## I. PROSES PRIVATISASI SEDANG MENULAR?

Bilamana kita membaca laporan Bank Dunia atau laporan IMF, salah satu anjuran yang dianggap pokok sekali dalam perkembangan ekonomi adalah "growth" (pertumbuhan). Ini berarti pula bahwa dalam persepsi penulis laporan kebijakan ke arah mengurangi campur tangan pemerintah di bidang ekonomi/bisnis dan sebagainya merupakan salah satu syarat penting. Pemberian lebih banyak peran kepada sektor swasta, merupakan aspek yang penting karena makin cepat ekonomi diserahkan kepada mekanisme pasar, pengurangan distorsi-distorsi sebagai akibat intervensi pemerintah, lebih cepat pula ekonomi tersebut diperkirakan akan mencapai tingkat efisiensi. Mereka (Bank Dunia) tampaknya tidak percaya bahwa perusahaan milik negara dapat mengusahakan kegiatan-kegiatan secara efisien. Juga dalam rangka menciptakan daya saing usaha dan kegiatan bisnis sehingga dapat memasuki pasar global. Pasar global kompetitif sekali. Sebagian besar negara-negara berkembang tergantung sekali kepada hasil yang diperoleh dalam kegiatannya di pasar global.

Tampaknya dewasa ini hampir semua negara-negara seperti Inggris, negara-negara Amerika Latin, Filipina, Malaysia, Muangthai, Singapura,



Jepang bahkan RRC -- negara yang dahulu mengandung ideologi sosialis -- sudah mulai jenuh pada penampilan (performance) perusahaan negara. Tampaknya hampir setiap kepemimpinan negara mengetahui dan mungkin yakin akan kebenarannya. Namun dalam praktek mereka bertindak berbeda-beda. Inilah kesimpulan dari suatu survei yang dibuat oleh Majalah The Economist tanggal 21 Desember 1985, dengan judul "Privatisation" (Privatisasi/Swastanisasi).

Dalam kesimpulannya The Economist mengatakan bahwa menjual asset negara -- dari perusahaan penerbangan sampai dengan pabrik karung -- telah menarik perhatian para politisi di mana-mana bahkan di antara negara-negara sosialis seperti Spanyol dan negara komunis RRC.

Konsekuensi terbaik "privatisasi" ialah dapat menciptakan persaingan, efisiensi, dan kekayaan serta keberhasilan. Konsekuensi terburuk ialah terdapatnya pergeseran monopoli milik negara yang tidak sensitif dengan monopoli swasta yang lebih sensitif terhadap lingkungan. Survei yang dibuat oleh The Economist bertujuan melihat kepada motif-motif dan hasil mereka yang secara antusias mengejar pelaksanaan privatisasi, sedangkan pengalaman mereka dalam hal ini pun masih terbatas.

### Para Pendukung

Tampaknya kegiatan-kegiatan ke arah privatisasi mulai menarik perhatian banyak orang dan banyak yang merasa bahwa ini merupakan hal yang harus dilaksanakan demi kemajuan ekonomi nasional. The Economist mengajukan beberapa contoh sub-sektor yang berada dalam era privatisasi seperti:

- (a) Di Inggris, sektor telekomunikasi (telepon) sudah berada (dialihkan) ke tangan swasta, demikian juga dengan gas dan perusahaan penerbangan (British Airways), dan lapangan-lapangan terbang sedang direncanakan untuk diswastakan dalam waktu  $\frac{1}{2}$  tahun yang akan datang.
- (b) Di Jepang, diperkirakan bahwa pada sekitar tahun 1990, sistem telepon, perusahaan penerbangan JAL (sudah tidak lagi mempunyai monopoli), dan perusahaan kereta api nasional (JNR), saham-sahamnya akan dikuasai oleh para pemilik sektor swasta melalui bursa saham;
- (c) Di negara-negara Amerika Latin, Brasilia akan menswastakan lebih dari 100 perusahaan milik negara;
- (d) Di Meksiko, lebih kurang 250 perusahaan milik negara sedang dan akan ditawarkan kepada sektor swasta;
- (e) Contoh-contoh lain dapat ditambah dengan apa yang sedang dan akan terjadi di Malaysia, Singapura, Taiwan, India dan sebagainya.

Maka dapat dikatakan bahwa di luar negara-negara komunis seperti Rusia, sebagian besar negara-negara di luar blok komunis sedang berbicara dan sedang mempertimbangkan pengalihan perusahaan milik negara kepada sektor swasta yang dianggap dapat meningkatkan efisiensi. Namun perlu juga dicatat di sini bahwa di Hongkong, karena adanya beberapa skandal di dunia perbankan, Pemerintah Hongkong terpaksa mengambil alih sepenuhnya bank-bank seperti Hang Lung Bank, Overseas Trust Bank (OTB), dan banyak perusahaan milik "swasta" di Filipina yang di-"bail out" oleh pemerintah. Juga perlu diketahui betapa sulitnya para antusias bilamana dihadapkan pada misalnya 19 juta birokrat seperti di India, dan mungkin juga di negara-negara berkembang lainnya masalah birokrasi akan merupakan kendala yang berat.

### Masalah Dana

Mungkin di samping birokrasi tersebut juga masalah dana perlu diperhatikan. Privatisasi membutuhkan dana-dana yang besar sekali. *The Economist* memberikan beberapa contoh dari jumlah dana-dana yang dibutuhkan tersebut:

- (1) Program privatisasi di Inggris sampai saat ini telah menelan dana £19 milyar (US\$27 milyar) dan diperkirakan bahwa dalam tiga tahun yang akan datang masih dibutuhkan dana sekitar £14,25 milyar (US\$20 milyar).
- (2) Pemerintah Jepang akan memperoleh dana sebesar US\$40 milyar dari penjualan sebagian saham NTT (Nippon Telegraph and Telephone);
- (3) Singapura telah menarik dana sebesar US\$240 juta dengan menjual sebagian kecil saham dari SIA, walaupun tidak dengan tingkat kurs yang diharapkan. Adanya masalah "Pan Electric" dapat menjadi kendala cukup besar dalam melaksanakan program privatisasi melalui bursa.

Diperkirakan bilamana proses privatisasi berjalan dan dilaksanakan secara global maka dapat diperkirakan akan terjadi pertukaran dana secara besar-besaran antara ratusan juta warga negara dengan masing-masing pemerintahnya.

### Yang Tidak Setuju

Tidak semua tokoh dan pemimpin-pemimpin pemerintahan menyetujui proses privatisasi ini. Ada yang berpendapat bahwa penjualan perusahaan milik negara adalah untuk memenuhi keperluan pengeluaran yang dibutuhkan pada saat ini. Bilamana pada suatu saat tidak ada lagi yang dapat dijual, apakah yang harus dipasarkan? Dalam pengertian bisnis, tindakan ini adalah sama saja dengan membangkrutkan diri.



### **Pandangan Yang Mendukung**

Pada tahun 1970-an, perusahaan-perusahaan negara memperlihatkan tendensi yang terus-menerus menderita kerugian serta pemberian jasa-jasa yang kurang memuaskan. Hal ini terjadi baik di negara-negara berkembang maupun di negara-negara industri. Hal ini kelihatannya sulit diperbaiki, seperti halnya penyakit kanker yang belum diketemukan obatnya yang mujarab.

Gambaran tentang inefisiensi ini dapat dilihat pada beberapa fakta seperti: kereta api yang tidak berjalan tepat pada waktunya (kecuali di Jepang), para pekerja tambang yang meminta peningkatan upah, sedangkan harga pokoknya sudah mengalami kerugian, demikian juga dengan para pekerja di perusahaan negara. Para pekerja merasa dirinya sebagai pegawai negeri dengan segala macam jaminan dan fasilitas. Para menteri keuangan negara-negara berkembang tampaknya mengalami kesulitan-kesulitan dalam penyediaan dana-dana untuk disalurkan ke perusahaan milik negara. Dapat dikatakan sebagian sudah harus dianggap bangkrut dan ditutup. Mungkin sekali penulis survei *The Economist* ini dipengaruhi dengan apa yang terjadi di Inggris.

### **Pandangan Monetarist**

Sehubungan dengan hal ini, Prof. Milton Friedman yang dianggap "god father" dari The Chicago School, yang beraliran/mashab "monetarism," di mana mashab ini mempunyai pengaruh yang besar pada kelompok konservatif yang akan dan sudah memegang kepemimpinan negara-negara seperti Amerika, Inggris dan Jerman Barat.

Beliau mengatakan kepada kelompok-kelompok yang memegang kepemimpinan ketiga negara industri besar itu, bahwa pemberian subsidi kepada perusahaan milik negara hanya akan memperbesar dan merumitkan masalah. Pelajaran yang diberikan adalah sederhana sekali: sektor publik (pemerintah) akan selalu cenderung ke arah inefisiensi, karena mereka tidak dapat dinyatakan bangkrut. Karena itu mereka tidak mempunyai perasaan yang mendorong agar mempunyai daya saing atau menjadikan usahanya menonjol. Target-target finansial selalu tidak diindahkan, juga pengangkatan pemimpin usaha seringkali didasarkan pada pertimbangan politis. Dan ketidaktentuan dalam kedudukan juga merupakan hal yang tidak menguntungkan usaha milik negara. Lebih-lebih bilamana usaha milik negara itu mempunyai kedudukan monopoli.

Walaupun harga pokoknya dapat ditekan bilamana ada usaha ke arah efisiensi, tetapi bila ada "defisit," yang paling mudah adalah meningkatkan



harga langganan. Para langganan tidak dapat berbuat banyak, hanya mengeluh dan tetap membayar peningkatan harga langganan tersebut. Melihat kenyataan ini, maka dalam mencari penyelesaian, mashab ini juga mengajukan resep yang sederhana sekali yaitu: serahkan saja kepada sektor swasta di mana melalui mekanisme pasar hanya yang paling efisien yang dapat bersaing dan dapat bertahan. Hilangkan sebanyak mungkin intervensi dan campur tangan pemerintah dan para birokratnya. Para pembayar pajak akan menarik manfaat karena dengan mengurangi sektor publik, subsidi akan terus menurun. Juga para konsumen akan menarik manfaat karena melalui persaingan, kualitas dan varietas akan meningkat, sehingga akan dapat menekan harga.

Hipotesa ini sedang diuji di negara-negara seperti Inggris, Jepang, Malaysia, Muangthai, Italia, Meksiko, Filipina, Taiwan dan termasuk Indonesia (?).

### **Perbedaan-perbedaan dalam Sejarah dan Sebagainya**

Akan tetapi dalam hubungan ini perlu dipahami bahwa negara-negara tersebut bukan saja berbeda dalam sejarah, sistem politik, kebudayaan, kekuatan ekonomi, serta jumlah dan kualitas birokrat, akan tetapi mereka juga berbeda dalam cara melaksanakan privatisasi tersebut. Menurut *The Economist*, jangan dikira bahwa penjualan sebuah hotel di Manila ke tangan swasta oleh Pemerintah Filipina adalah sama dengan penjualan saham-saham North Sea Oil Fields yang dewasa ini masih dimiliki oleh perusahaan negara British Gas Corporation. Kami sependapat dengan apa yang dikonstatir oleh *The Economist*. Mungkin privatisasi yang akan dilakukan di Singapura akan jauh lebih mudah dalam arti kendalanya bilamana dibandingkan dengan menjual saham ke sektor swasta di India dengan jumlah dan kualitas birokratnya. Juga sehubungan dengan hal ini perlu juga dicatat bahwa adanya sarana bisnis yang canggih (sophisticated) seperti bursa yang berkembang dapat menjadi salah satu sebab berhasil atau tidaknya pelaksanaan tersebut. Ini berarti bahwa mobilisasi dana-dana melalui bursa yang canggih adalah vital sekali.

### **Teori Yang Belum Jelas**

*The Economist* juga mengajukan teori yang mendasari pemikiran dan proses privatisasi tersebut. Menurut survei ini, argumen teoretis proses privatisasi kurang jelas/meyakinkan. Menurut survei ini ada tiga masalah pada permulaannya:

- (a) Perumusannya yang dapat diterima oleh kelompok-kelompok yang berkepentingan dengan privatisasi.

- (b) Bagaimana membuktikan bahwa sektor publik kurang efisien dibandingkan dengan sektor swasta. (Kelihatannya banyak usaha swasta yang juga bangkrut).
- (c) Memuaskan diri sendiri bahwa konsumen betul-betul menarik manfaat.

### *Perumusan Privatisasi*

Yang tampaknya dianggap perumusan terbaik adalah bahwa privatisasi ialah suatu proses pengalihan pemilikan dan pengawasan atau penguasaan penuh suatu asset milik negara kepada sektor swasta.<sup>1</sup>

Dalam pelaksanaan ini berarti bahwa penguasaan akan berada di pihak swasta bilamana pemilikannya melebihi 50%. Akan tetapi dalam praktek mungkin pemilikan minoritas dalam tangan pemerintah masih memungkinkan pemerintah memegang kedudukan yang berpengaruh, misalnya pemberian berbagai izin untuk menjalankan usaha atau penentuan saham prioritas tersebut.

Perumusan yang baru diajukan tampaknya hanya dapat diterapkan di Inggris dan tampaknya akan kurang berlaku di negara-negara lain. Menurut survei *The Economist*, di negara-negara lain pemerintah hanya menjual bagian minoritas saja kepada sektor swasta dan tetap berpendapat bahwa ini adalah proses ke arah privatisasi. Penjualan minoritas disebabkan oleh berbagai alasan, seperti:

- alasan politis agar bertindak secara berhati-hati;
- kekurangan akan modal dalam negeri karena belum ada bursa yang canggih (sophisticated);
- hendak menarik dana-dana tanpa melepaskan pengontrolan usaha milik negara;
- mungkin sekali para birokrat yang sudah menguasai usaha-usaha milik negara tersebut tidak bersedia melepaskan pengontrolannya ke sektor swasta.

Walaupun perumusan tersebut tidak sejauh seperti yang diterapkan di Inggris, namun usaha pertama ke arah penjualan sebagian minoritas saham kepada publik tetap akan merupakan permulaan daripada privatisasi dan mudah-mudahan pula ini akan memberikan manfaat pada konsumen.

### *Efisiensi Sektor Milik Negara dan Milik Swasta*

Pernyataan bahwa seolah-olah sektor swasta akan selalu lebih efisien daripada milik negara tampaknya dilihat sebagai suatu kebenaran. Apakah

<sup>1</sup> A process which transfers ownership and control of a state asset to the private sector



benar demikian halnya, karena hal ini sulit dibuktikan. Tampaknya usaha-usaha milik swasta dan milik negara belum memperlihatkan usaha yang banyak terdapat "overlapping." Bila demikian mungkin dapat diadakan perbandingan misalnya antara produktivitas, marketing dan sebagainya.

Yang menjadi pengecualian di negara-negara Barat adalah industri mobil. Tetapi menurut kami, survei ini tidak seluruhnya benar. Di Indonesia perbandingan ini mungkin bisa dilakukan, misalnya antara perusahaan perkebunan kelapa sawit milik swasta dan pemerintah. Menurut informasi harga pokok kelapa sawit perusahaan milik negara (PNP) Rp 250,00 per kilo gram, sedangkan harga pokok dari perusahaan swasta Rp 150,00 sampai Rp 200,00 per kilo gram, demikian juga halnya dengan pabrik semen. Apakah hal ini dapat dijadikan patokan bahwa PNP lebih inefisien dibandingkan dengan milik swasta? Maka di sini perlu dicatat, bahwa terdapat beberapa tugas lain yang dibebankan atas pundak perusahaan milik negara. Manajemen usaha swasta pada umumnya mempunyai tanggung jawab untuk mengoptimalkan keuntungan para pemegang sahamnya atau pemiliknya. Sedangkan di perusahaan milik negara pada manajer mungkin masih disertai tugas dan pemberian jasa-jasa lain yang harus dilakukan tanpa memperhitungkan ongkos-ongkos yang harus dipikul.

Di negara-negara berkembang, usaha-usaha milik negara juga harus pula bertindak sebagai "development agents." Adakalanya perusahaan milik negara harus mempekerjakan tenaga yang sedang menganggur, adakalanya harus menjual produknya di bawah harga pasar agar dapat menstabilkan harga untuk produk-produk yang dianggap strategis seperti misalnya beras.

Maka timbul pertanyaan bagaimana perbandingan dapat dilakukan dengan logis, apabila kondisinya berlainan?

### *Usaha Para Akademisi*

Kosumen yang dilayani oleh sektor swasta dapat bertindak sebagai "raja" dan memperoleh pelayanan yang memadai.

Walaupun dianggap sulit sekali mengadakan perbandingan antara efisiensi swasta dengan usaha milik negara, namun beberapa akademisi berusaha mengadakan studi perbandingan.

Beberapa studi mengungkapkan bahwa dalam tahun 1968-1969 di New York ongkos untuk mengangkut satu ton sampah adalah US\$40, dan US\$32 untuk pekerja. Sedangkan bilamana pekerjaan ini diserahkan pada swasta



maka harganya adalah US\$17 dan US\$10 untuk pekerja. Di Australia -- Ansett (swasta) dianggap lebih efisien dalam manajemen dibandingkan dengan TAA yang milik negara. Di Inggris selama 40 tahun tingkat penghasilan di sektor swasta selalu lebih tinggi dari sektor usaha milik pemerintah. Tetapi hal ini tidak selalu benar. Di Indonesia, sektor perbankan milik negara memperlihatkan return yang jauh lebih tinggi dibandingkan dengan sektor perbankan milik swasta. Akan tetapi hal ini tidak selalu dapat disetujui oleh mereka yang memimpin usaha-usaha milik negara. Mereka mengatakan bahwa dalam mengadakan perbandingan antara kedua sektor usaha, intervensi birokrasi, para politisi dan sebagainya dalam manajemen usaha-usaha milik negara juga harus diperhitungkan. Intervensi ini juga menimbulkan dampak "demoralizing," menciptakan sikap masa bodoh, dan juga menciptakan sikap "mumpung," mengambil kesempatan untuk kepentingan pribadi.

## Monopoli

Bilamana misalnya salah satu perusahaan mobil tidak dapat memenuhi kebutuhan konsumen/konsumen tidak mau membeli produksinya, maka konsumen masih dapat mencari pada perusahaan lain. Lain halnya misalnya dengan perusahaan listrik/telepon yang dimiliki oleh negara, di mana tidak ada perusahaan lain yang dapat menggantikannya karena mereka memiliki hak monopoli. Jadi baik atau tidak pelayanan yang mereka berikan kita harus tetap membeli/membayar jasa-jasanya.

Demikian juga halnya di Inggris dengan British Gas Corporation yang mempunyai hak monopoli. Menurut Perdana Menteri Inggris, bilamana perusahaan milik negara yang memegang monopoli menyerahkan pemilikannya kepada swasta maka swasta dapat beroperasi tanpa banyak intervensi politik, mengadakan perencanaan dan pengeluaran tanpa menunggu keputusan instansi pemerintah. Kendala-kendalanya akan jauh lebih sedikit. Ada petugas di tingkat pemerintah yang selalu memonitor apakah pemegang monopoli itu tidak mengabaikan tanggung jawabnya, sehingga ada pengawasan. Akan tetapi ada kelompok-kelompok yang berpendapat kalau sudah diberi monopoli, apakah itu swasta atau pemerintah, perilakunya tidak akan banyak berbeda.

Privatisasi pada umumnya dilihat sebagai suatu proses yang dapat mengembalikan mekanisme pasar dan harga. Ada yang berpendapat bahwa menyerahkan seluruhnya pada mekanisme pasar dan harga, tidak selalu dapat dibenarkan karena ini dapat menimbulkan ketimpangan-ketimpangan yang mengakibatkan ketegangan di sektor lain. Maka pertimbangan-pertimbangan ini seringkali digunakan untuk mengadakan intervensi atau memberikan hak

monopoli kepada usaha milik negara untuk mencegah meluasnya ketimpangan-ketimpangan tersebut.

### **Ingin Belajar, Teknik, Ideologi Privatisasi**

Oleh banyak petugas (dari Muangthai, Perancis, Belgia, RRC), Inggris tampaknya dianggap sebagai negara yang telah memprakarsai privatisasi. Mereka secara diam-diam mengunjungi Inggris dengan tujuan mempelajari apakah yang menjadi mekanisme dan ideologi privatisasi tersebut. Tampaknya mekanisme yang dibutuhkan untuk melaksanakan privatisasi tidaklah mudah, karena ada berbagai aspek yang harus diperhitungkan dan dipertimbangkan. Yang diajukan oleh *The Economist* memang masuk akal. Langkah-langkah yang harus diambil kurang lebih sebagai berikut:

- (a) Kelompok pembeli harus diidentifikasi terlebih dahulu;
- (b) Dirundingkan terlebih dahulu cara penjualannya;
- (c) Harus diperhitungkan jumlah yang dibutuhkan (diperhitungkan harga dan jumlah saham yang akan dijual).
- (d) Diadakan suatu penilaian dari perusahaan yang ditawarkan (studi appraisal untuk menentukan tingkat harga saham yang akan ditawarkan);
- (e) Masalah-masalah hukum yang harus diselesaikan sebelum keputusan tersebut diambil.

Umumnya bilamana telah diputuskan untuk mengadakan privatisasi, maka salah satu "merchant bank" seperti Kleinword Benson, Morgan Grenfel, N.M. Rotschild & Sons, Baring Brothers dan sebagainya dikonsultasi dahulu. Mereka ini melihat "fee" yang diperoleh cukup besar dan menarik bilamana privitisasi berhasil.

Hal lain yang harus diperhatikan dari privatisasi yaitu kesulitan dalam pelaksanaannya. Banyak tindakan yang harus diambil sebelum privatisasi tersebut dilaksanakan. Seperti misalnya, Turki sebelum mengadakan privatisasi meminta terlebih dahulu kepada Morgan Guarantee dan Lazard Freres mempelajari secara mendalam. Kedua "merchant bank" ini dari Amerika dan bukan dari Inggris. Inggris sebetulnya mempunyai pengalaman terbanyak dalam hal privatisasi. Tetapi walaupun demikian halnya, bukan berarti dapat diambil sebagai contoh secara keseluruhan. Tiap negara harus menyesuaikan dengan keadaan masing-masing. Misalnya, Jepang, termasuk negara industri terkemuka dengan income per capita adalah US\$10.000, di Amerika US\$15.000, dan Singapura US\$2.000.

Bursa di Tokyo merupakan bursa yang terbesar setelah bursa di New York.



Kapitalisasi di Jepang jumlahnya sekitar US\$817 milyar, di New York US\$1.711, di London US\$290 milyar.

Tingkat tabungan di Jepang adalah 17½ % dari penghasilan dan lembaga-lembaga keuangan yang menangani securities di Jepang cukup besar seperti Nomura Securities, Yamaguchi Securities, dan sebagainya, maka Jepang dapat dikatakan mempunyai sarana bisnis yang cukup canggih untuk melaksanakan proses privatisasi. Juga perilaku petugasnya lebih mendukung adanya usaha-usaha privatisasi, karena sebagian usaha-usaha besar sudah berada di tangan swasta.

Akan tetapi pilihan usaha milik negara yang akan diprivatisasikan sangat terbatas. Sektor milik negara yang sudah relatif kecil, akan semakin menciut apabila keempat besar seperti NTT (Nippon Telegraph and Telephone), Japan National Railways, Japan Tobacco dan Japan Air Lines diputuskan untuk diprivatisasikan. Tampaknya privatisasi di Jepang bukan disebabkan oleh adanya perubahan dalam pemerintah dari sosialis ke konservatif, akan tetapi lebih dikarenakan adanya tekanan-tekanan khusus dari luar misalnya dari Amerika.

Kelompok konservatif di Jepang memimpin LDP sejak 1949, dan mereka tidak pernah mempunyai komitmen untuk mengadakan nasionalisasi. JSP memimpin Jepang hanya dalam waktu kurang lebih 6 bulan. Para birokrat di Jepang lebih percaya untuk memberikan monopoli pada sektor swasta yang dianggapnya dapat bekerja lebih efisien dibandingkan dengan usaha milik negara. Juga perlu dicatat bahwa sebagian besar dari tokoh-tokoh birokrat dari MOF dan MITI menjelang pensiunnya akan ditempatkan di perusahaan-perusahaan besar di Jepang. Misalnya, tokoh MITI-Matsuo, yang pernah menjadi presiden Marubeni. Perusahaan milik negara yang sudah tidak dapat maju, bila diserahkan kepada sektor swasta dapat dihidupkan kembali. Menurut survei The Economist, privatisasi di Jepang dan Inggris terdapat banyak persamaan. Hanya apabila privatisasi di Inggris banyak disoroti, di Jepang hal ini dilakukan tanpa banyak promosi.

### **Privatisasi di Jepang**

Proses privatisasi yang relatif kecil sedang berjalan. Perkembangan teknologi tampaknya merupakan salah satu alasan untuk menyerahkan kegiatan-kegiatan di bidang telepon kepada swasta. Di Amerika dan Inggris ada pendapat bahwa perkembangan teknologi akan menyatukan telepon dan komputer, sehingga apabila diserahkan pada swasta, akan terjadi persaingan satu dengan lainnya, sehingga kualitas jasa-jasa yang diberikan kepada konsumen akan



meningkat. Mungkin atas dasar pertimbangan ini dan juga tekanan-tekanan dari Amerika maka Nakasone menghapuskan monopoli NTT (Nippon Telegraph and Telephone) sejak 1 April 1985. Menurut *The Economist*, cara penghapusan monopoli di Jepang dan di Amerika berlainan. ATT di Amerika dalam taraf pertama harus mengadakan reorganisasi dengan cara melepaskan usaha-usahanya. Sedangkan di Jepang, NTT tetap dipertahankan secara utuh tetapi diperbolehkan dibentuknya usaha baru untuk bersaing dengan NTT. Sudah tentu hal ini tidak mudah karena NTT sudah mempunyai "voorsporong," serta sudah mempunyai organisasi dan network. Sudah ada tiga perusahaan yang tertarik untuk memasuki bidang ini. Walaupun sudah ada niat, namun pelaksanaannya memerlukan waktu dan baru dalam tahun 1987 dapat diharapkan mereka akan menawarkan jasa-jasanya. Diperkirakan mereka akan memberikan jasa-jasa yang lebih daripada NTT, akan tetapi NTT akan tetap mempunyai kedudukan yang kuat.

NTT menurut Menteri Keuangan Jepang, mulai 1 April 1985 sampai 1989 akan menjual 50% dari saham-sahamnya. Mereka mempunyai target sampai 2/3. Ini berarti mereka dalam birokrasi akan tetap mempunyai kontrol atas NTT untuk jangka waktu minimal 10 tahun. Jumlah yang diperkirakan ditarik dari pasar modal Tokyo antara ¥6-8 trilyun. Karena jumlahnya cukup besar maka mereka mengambil jangka waktu minimal 4 tahun untuk menjual 50% saham NTT. Ada kemungkinan tahun 1990 para pembeli saham juga diperkenankan datang dari luar Jepang. NTT yang baru ini mulai bergerak, mereka mulai mengadakan kontak-kontak di luar Jepang agar memperoleh pekerjaan engineering. Mereka juga mengejutkan para pengusaha komputer karena mengadakan kerjasama dengan IBM dalam menyediakan yang dinamakan "value added network services." Para birokrat dan para politisi tetap akan memperhatikan NTT sebagai "sphere of influence"-nya. Dewasa ini NTT masih diserahkan kepada seorang dari sektor swasta yang terkenal dalam pembuatan super tanker, yaitu Hisashi Shinto. Tetapi ia tidak lama lagi akan mengundurkan diri karena sudah berusia 74 tahun. Kemungkinan besar yang menggantikannya seseorang dari sektor birokrasi pemerintah.

*Japan Tobacco.* Monopoli tembakau pun akan berakhir pada tanggal 1 April 1986. Penghapusan monopoli ini bukan karena proses privatisasi tetapi disebabkan adanya tekanan-tekanan dari Amerika yang mengajukan keberatan/protes terhadap perlakuan pada rokok impor. Berbagai kendala dan restriksi telah diadakan agar dapat memberi proteksi pada produksi dalam negeri. Beberapa tahun yang lampau pabrik rokok impor hanya diperkenankan membuat iklan dalam bahasa Inggris. Penjualan rokok, yang termasuk "convenience goods," yang seharusnya tersedia di mana-mana, tidak diperkenankan. Rokok impor hanya dapat dijual melalui beberapa "outlet" saja. Ini berarti melawan prinsip dan sifat-sifat "convenience." Distribusinya harus



melalui badan monopoli tersebut. Kendala-kendala ini lambat laun sudah tidak ada dan setelah dihapuskan monopoli tembakau, sebuah perusahaan rokok luar negeri diperkenankan menciptakan jaringan distribusinya sendiri. Perlu dicatat di sini bahwa belum terdapat banyak perubahan.

Saham-saham Japan Tobacco, baru akan dipasarkan kira-kira pada tahun 1987. Aspek lain adalah bahwa para produsen tembakau ini sudah terbiasa menjual tembakaunya kepada monopoli dengan harga yang cukup tinggi, yang berarti adanya subsidi. Karena itu harga rokok buatan dalam negeri cukup tinggi karena adanya pembelian tembakau berdasarkan subsidi. Mereka masih tetap menguasai 95% dari pasar rokok. Sampai saat ini mereka adalah satu-satunya yang diperkenankan memproduksi rokok di Jepang. Untuk pasar tembakau ini tampaknya masih harus menempuh jalan yang jauh.

*Japan Air Lines.* Sebenarnya JAL sejak tahun 1961 sudah termasuk perusahaan yang saham-sahamnya tercatat dalam bursa dan diperjual-belikan. Pemerintah Jepang memiliki 35% saham JAL. Dewasa ini di samping JAL sudah ada dua perusahaan penerbangan swasta yaitu, All Nippon Airways dan Toa. Dua penerbangan milik swasta ini akan menjadi saingan/kompetitor dari JAL, karena monopoli JAL untuk penerbangan route internasional sudah dihapus. Pimpinan JAL, yang setelah terjadi musibah yang memakan korban 520 penumpang, mengundurkan diri, telah diganti dengan pimpinan yang baru. Maka proteksi yang diberikan kepada JAL akan berkurang.

*Japan National Railways.* Privatisasi yang mungkin tersulit dilaksanakan dan merupakan ujian bagi Pemerintah Jepang adalah pada Japan National Railways (JNR). JNR setiap hari mengalami kerugian sebesar US\$20 juta. Menurut survei The Economist, hanya JNR Tokyo Inner Circle Line yang dikenal dengan Jamanote dan Shinkansen (kereta api bullet), yang diperkirakan memberikan keuntungan. Di sini para politisi memegang peran. Mereka tidak bersedia mengurangi hubungan kereta api lokal. Mungkin ini disebabkan mereka mempunyai janji-janji kepada para pemilih di masing-masing daerah itu. Juga para politisi menentang pengurangan tenaga kerja yang terlalu banyak di bidang ini yang jumlahnya sekitar 300.000 orang. Walaupun sudah tercapai persetujuan dengan para pekerja masih tetap ada masalah. Kesulitan-kesulitan yang dihadapi oleh mereka yang ingin mengambil-alih (swasta) yaitu bagaimana mengatasi semua ini. Dalam usaha privatisasi di bidang ini, Pemerintah Jepang hendak mengadakan pemretelan JNR dahulu dan mengadakan penstrukturan kembali neracanya. Menurut survei The Economist, JNR akan dipecah-pecah dalam enam perusahaan swasta pada tingkat regional. Juga akan didirikan sebuah perusahaan swasta yang akan memiliki network bullet train dan menyewakannya pada perusahaan regional. Juga beberapa perusahaan swasta ini akan disertai dengan perusahaan yang mengatur "freight."

Secara teoretis, dalam tahun pertama mereka sudah dapat menghasilkan surplus karena mereka tidak dibebani hutang-hutang JNR yang bersifat jangka panjang. Hal ini mungkin akan menarik pihak swasta, karena dibebaskan dari hutang-hutang jangka panjang. Masalah penghematan tenaga kerja masih merupakan aspek yang lebih rumit, karena ini akan melibatkan campur tangan para politisi walaupun pada dasarnya sudah tercapai kesepakatan. Tampaknya kalkulasi ini lebih merupakan masalah "judgement" daripada perhitungan. Pemerintah kelihatannya akan menjual sebagian tanah yang luas sekali yang dimiliki JNR, untuk membayar setengah dari hutang jangka panjang sebesar ¥37 trilyun. Seperti sudah dikatakan di muka apakah Serikat Buruh Kereta Api sudah menerima kalau sebagian daripadanya akan diberhentikan dan sedang dicari bagaimana cara mencari pekerjaan baru bagi yang di-PHK-kan. Tampaknya Presiden Iwao Nisuge dianggap seorang pesimis dan tidak berani bertindak. Maka ia diberhentikan oleh PM Nakasone pada bulan Juni 1985.

Privatisasi, seperti di negara-negara lain, di Jepang merupakan isu politik yang dapat menimbulkan berbagai aspek kontroversial. Tetapi masalah privatisasi di Jepang hanya menyangkut empat perusahaan besar milik negara yaitu NTT, JT, JAL (sebagian sudah go public) dan JNR. Halnya berlainan dengan di negara-negara yang memiliki ratusan perusahaan negara. Di sini diperkirakan masalah privatisasi akan menimbulkan lebih banyak masalah dilihat dari sudut politik. Berbagai kelompok akan merasa dirugikan termasuk kelompok birokrat, dan mereka akan turut mencari cara-cara yang dapat menghambat, atau berusaha menghalangi, bila mungkin menghentikan proses privatisasi. Mungkin mereka tidak dapat secara langsung menentang proses privatisasi tersebut. Dalam praktek terdapat seribu macam cara dan taktik untuk menghambatnya.

## Filipina

Pada waktu IMF mempelajari rescheduling (penjadwalan) hutang-hutang Filipina, IMF menganjurkan agar Pemerintah Filipina menjual usaha-usaha milik negara. Tetapi kelihatannya pelaksanaan privatisasi tersebut berlainan dengan apa yang dikehendaki IMF. Tampaknya timbul kekhawatiran bahwa privatisasi tersebut akan menuju ke arah monopoli atau oligopoli dalam lingkungan teman-teman dekat mereka yang berkuasa. Ironisnya, bahwa mereka yang mempunyai modal dan berani mengambil-alih perusahaan-perusahaan negara tersebut adalah teman-teman yang berkuasa. Mereka seringkali membeli perusahaan yang sudah diswastakan dengan harga yang cukup rendah.



Sektor swasta mulai mengalami kesulitan-kesulitan setelah terjadinya berbagai macam skandal, misalnya: Dewey Dee seorang usahawan dalam berbagai bidang menghilang dan meninggalkan hutang sebesar US\$80 juta. Hal ini menyebabkan kebangkrutan berbagai lembaga keuangan yang sedang naik, seperti Bancom dan lain-lain lembaga keuangan dan bank. Ada beberapa contoh yang diajukan oleh The Economist yaitu:

- (a) Philippines National Bank: tahun 1984 menderita kerugian sebesar US\$59 juta. Development Bank of Philippines, tahun 1984 menderita kerugian sebesar US\$359 juta; memiliki asset yang tidak menghasilkan sekitar US\$5 milyar, lebih 40% dari total assetnya;
- (b) National Development Company: sedang mempunyai kurang lebih 36 perusahaan yang berada dalam kesulitan yang mendalam;
- (c) Perusahaan milik negara yang berjumlah sekitar 248, memiliki asset yang berjumlah sekitar US\$36,5 milyar. Termasuk dalam kelompok ini adalah: National Power Corporation, mempunyai hutang jangka panjang lebih dari US\$3 milyar; Philippines Airlines, mempunyai hutang US\$773 juta.

Dalam tahun 1985, Pemerintah Filipina mengalokasi sejumlah US\$811 juta kepada 13 perusahaan agar perusahaan tersebut dapat berjalan, dan US\$692 juta kepada lembaga-lembaga keuangan.

Melihat semua ini, IMF tampaknya agak kesal. Mereka mendesak agar perusahaan negara yang rugi dan mempunyai hutang banyak dijual secepat mungkin. Sebelumnya, Philippines Development Bank membiayai demikian banyak usaha yang tidak menghasilkan (performing) seperti hotel-hotel mewah, pabrik gula, pabrik minyak kelapa, pabrik semen, pabrik mobil, bank-bank, pabrik tekstil, pertambangan, perkapalan, oil riggs dan sebagainya. Mereka mulai menawarkan semua ini dengan kondisi tertentu kepada sektor swasta. Pada waktu yang sama, tampaknya Menteri Industri sedang membeli usaha-usaha besar untuk usaha yang dikenal sebagai National Development Company (NDC).

Para analis berpendapat apakah ia sebagai teknokrat akan lebih berhasil dalam menangani usaha-usaha yang hampir bangkrut itu, sedangkan usahawan yang dekat kepada yang berkuasa justru tidak berhasil. Mungkin keduanya tidak akan dapat menangani usaha yang sudah payah itu, karena mereka mungkin sekali bukan tergolong yang mengetahui bidang tersebut. Sesuatu yang diberikan berdasarkan preferensi kelompok, yang seringkali tidak paham dalam bidang tersebut, dapat diperkirakan bahwa hal ini akan gagal. Demikianlah pandangan para analis Filipina dan ini berlaku juga untuk negara-negara lain. Penjualan usaha kepada sektor swasta, yang mempunyai hubungan dekat dengan yang berkuasa, adalah cara dan manipulasi

harga penjualannya tidak terlalu tinggi, bahkan dapat dikatakan dijual dengan harga "obral." Suatu contoh ialah penjualan Hotel Century Park Sheraton yang mempunyai 508 kamar. Hotel ini sahamnya dimiliki 71% oleh pemerintah, dijual dengan harga US\$8,5 juta dengan 20% down payment dan pembayaran sisanya sebesar 10% tiap tahun selama 5 tahun. Pembelinya adalah seorang pengusaha di bidang rokok.

Menurut catatan para analis, di Filipina antara bisnis dan politik sudah saling mengait. Akan tetapi apabila tidak ada kepercayaan dari pihak swasta, maka proses privatisasi tidak akan dianggap sebagai suatu usaha yang sungguh-sungguh dan memperoleh "respectibility."

### **Negara-negara ASEAN Lainnya**

Dari hal-hal yang diobservasi di negara-negara ASEAN lainnya, tampaknya juga sedang berada dalam proses mencari cara-cara bagaimana melakukan privatisasi dengan baik. Mungkin yang belum mempunyai program lengkap dan terinci ke arah ini ialah Indonesia, walaupun sudah terdapat ucapan-ucapan dan anjuran-anjuran ke arah proses privatisasi.

Dalam pesan dan anjuran Bank Dunia dan pertemuan di Seoul antara IMF dan Bank Dunia seperti yang kami bahas dalam karangan di majalah *Eksekutif* No. 79, bulan Januari 1986 dan harian *Suara Karya* permulaan Januari 1986 adalah Pertumbuhan.

Inheren dalam proses pertumbuhan adalah program dan rencana ke arah privatisasi. Sebelumnya para birokrat dan para pimpinan departemen dilihat dan dipandang sebagai penggerak perkembangan (agents of developments). Logikanya adalah bahwa sektor pemerintah akan bertumbuh, dan ini terjadi di banyak negara yang berkembang. Juga ada alasan-alasan lain yaitu perusahaan negara dilihat sebagai usaha yang dapat mengimbangi kekuatan ekonomi golongan kuat. Tetapi di Muangthai dan Malaysia, masalah ini sudah tidak terlalu dipersoalkan lagi karena di Muangthai sudah terdapat integrasi yang baik dan di Malaysia para pengusaha yang dahulu digolongkan ekonomi lemah sekarang sudah menjadi ekonomi kuat dan berkembang. Juga berbagai kenyataan mengenai ketidakberhasilan usaha-usaha milik Pemerintah Malaysia memberikan bahan untuk "re-thinking."

### **Mengurangi Sektor Pemerintah**

Mengurangi kegiatan sektor pemerintah dan usaha-usaha milik negara



bukanlah soal yang mudah. Kita tidak mengetahui jumlah modal yang dibutuhkan dalam pengalihan tersebut. Hal ini merupakan aspek yang penting dan turut menentukan keberhasilan privatisasi itu.

Berbagai departemen di Muangthai dan Malaysia sedang mengadakan survei dan perkiraan sampai berapa jauh perusahaan milik negara turut serta dalam perekonomian serta berapa besarnya investasi dan kemungkinan dampak yang akan timbul bilamana diputuskan untuk dialihkan ke sektor swasta.

### Malaysia

Menurut *The Economist* beberapa perusahaan besar milik negara di Malaysia tidak dimasukkan dalam budget negara. Pengeluaran modal yang digolongkan sebagai "off budget agencies" diperkirakan akan meningkat dari US\$530 juta menjadi kurang lebih M\$8 milyar. Pada tahun 1984 terjadi suatu peningkatan sebesar 19% dan jumlah ini hampir sama dengan jumlah pengeluaran gabungan untuk perkembangan pemerintah pusat dan negara bagian.

Menurut laporan FEER tanggal 25 Juli 1985, pengeluaran OBA (out budget agencies) dalam tahun 1985 telah menelan M\$ 9,7 milyar (atau US\$3,9 milyar - FEER menyatakan milyun tetapi kami kira ini tidak benar) dan untuk "operating cost" dikeluarkan kurang lebih M\$16,5 milyar.

*Usaha-usaha OBA:* adalah badan usaha yang lebih dari US\$5 juta "cash flow"-nya serta mayoritas sahamnya dimiliki pemerintah. Dalam OBA termasuk badan-badan seperti Federal Land Clearance dan Development Agency (Felda), Malaysian Rubber Development Corporation (Mardec). Dewasa ini sudah ada kurang lebih 103 perusahaan milik negara di mana minimal 59 diantaranya khusus berorientasi pada bumiputera. Pimpinan Malaysia tampaknya sudah melihat kenyataan bahwa investasi yang ditanam dalam usaha-usaha milik negara (OBA dan sebagainya) sudah menyebabkan berbagai macam distorsi dalam alokasi.

Aspek "rhetoric" ke arah privatisasi sudah agak berkurang karena mungkin baru diketahui betapa rumit, sulit dan kompleksnya masalah privatisasi tersebut. Walaupun demikian tampaknya kepemimpinan Malaysia bertekad untuk tetap mengurangi peran usaha milik pemerintah dalam perekonomian. Dalam tahun 1970-an terdapat agencies (usaha milik negara) yang terdaftar dalam bursa. Ini berarti bahwa dana-dana telah diambil dari publik. Ada agency yang bertugas khusus melaksanakan NEP (New Economy Policy) --pembagian yang lebih merata kepada pribumi). Kerjasama dengan agency bertujuan untuk melaksanakan NEP. Misalnya: Permodalan Nasional

Berhard (PNB) dengan Amanah Saham Nasional (share dividend distribution scheme), sekarang sudah tergolong usaha yang memiliki saham yang terdaftar dalam bursa. Heavy Industries Corporation of Malaysia (HICOM) adalah usaha milik negara yang ditugaskan untuk memperkembangkan industri berat.

Di samping PNB terdapat usaha-usaha dalam rangka NEP usaha milik negara seperti Pernas (perusahaan dagang milik negara), Urban Development Authority, Fima (usaha milik negara di bidang processing makanan). Usaha lain milik negara yang berperan di bidang keuangan adalah Bank Bumiputera, Malayan Banking (dahulu milik swasta sekarang menjadi milik negara), United Malayan Banking (juga sama dengan Malayan Banking).

Tampaknya dewasa ini pemerintah sedang mengadakan usaha divestasi daripada usaha-usaha yang sudah dapat diterima dalam bursa, seperti telekomunikasi dan MAS (Malaysian Airlines System). Juga yang sedang dalam rencana yaitu usaha-usaha "maintenance" angkatan udara, highways dan beberapa "countainer-port operations."

MAS dalam bulan Oktober 1985 telah menjual 30% dari 350 juta sahamnya dengan ketentuan bahwa pembelinya hanyalah warga negara Malaysia. Pada tahun 1988, pemerintah hanya akan memiliki 30% saham, dengan ketentuan terdapat apa yang dinamakan "MAS redeemable preference share" yang mempunyai hak untuk mengangkat 6 dari 14 direktornya. Ini berarti bahwa Pemerintah Malaysia masih merasa perlu untuk turut menentukan kepemimpinan walaupun hanya memiliki 30% saham. Selain MAS televisi yang ketiga juga diserahkan kepada swasta pada tahun 1983.

Tampaknya persepsi penjualan kepada sektor swasta adalah melalui bursa di mana pemerintah masih mempunyai hak yang cukup prominen dalam penentuan dewan pimpinan (board of directors). Dengan 30% pemilikan saham, pemerintah masih mempunyai saham prioritas untuk dapat menunjuk minimal 6 dari 14 board of directors. Apakah pola ini juga diperlukan oleh negara-negara lain yang akan mengadakan privatisasi?

## Muangthai

Diperkirakan Muangthai memiliki kurang lebih 71 perusahaan milik negara. Menurut The Economist, diperkirakan bahwa defisit dari "current" dan "capital" telah meningkat dua kali lipat menjadi 45 milyar Baht (US\$1,7 milyar) selama dua tahun. Jumlah ini sama dengan 3,5% dari GDP. Pinjaman luar negeri dari perusahaan milik negara merupakan kurang lebih 2/3 dari pinjaman luar negeri Muangthai.



FEER melaporkan (tanggal 25 Juli 1985) bahwa pada akhir rencana lima tahun kedua (1967-1971) terdapat kurang lebih 109 perusahaan milik negara. Dewasa ini sudah menurun sampai kurang lebih 70 buah. Akan tetapi kegiatan operasional meningkat sekali, juga apabila dilihat dari sudut para pekerja serta jumlah yang dipinjam terdapat peningkatan.

Dalam tahun fiskal 1983, perusahaan milik negara mengeluarkan kurang lebih 208 milyar Baht (US\$8 milyar), 17% melebihi budget pemerintah. Diperkirakan bahwa hutang luar negeri mereka sekitar US\$5 milyar (April 1985). Jumlah ini kurang lebih 64% dari hutang luar negeri Muangthai. Menurut perkiraan, sebagian besar perusahaan milik negara tidak bekerja secara efisien, tidak memperlihatkan hasil yang memadai bahkan sebagian besar memperlihatkan defisit atau kerugian. Setelah melihat kenyataan yang kurang mengembirakan tersebut Pemerintah Muangthai mulai mengadakan penilaian kembali tentang perusahaan milik negara. Atas desakan Bank Dunia dan sebagai syarat dalam rangka program SAL (Structural Adjustment Loan -- pinjaman untuk mengadakan perubahan struktural), dalam bulan Oktober 1982 kabinet memutuskan mengadakan perubahan harga dalam lima perusahaan besar milik negara. Empat dari perusahaan milik negara tersebut, termasuk perusahaan bus, kereta api nasional, pensuplai air, yang telah mengalami kerugian besar. Maka dalam tahun 1984 pemerintah memutuskan untuk mengadakan privatisasi secara menyeluruh atau secara sebagian. Dalam bulan Januari 1985 pemerintah memutuskan menjual saham-saham di bursa dari perusahaan yang menguntungkan seperti Electricity Generating Authority of Thailand (EGAT) dan Thai Airways International. Kedua perusahaan ini bukan saja menguntungkan, akan tetapi tergolong yang di-manage dengan baik.

Masalah-masalah yang menyulitkan privatisasi antara lain adalah prosedur legislatif yang rumit sekali (yang pada dasarnya tidak memperkenankan saham-saham dijual ke pasar), kepentingan kelompok (termasuk para pensiunan angkatan bersenjata yang ditunjuk sebagai anggota pimpinan), dan kurang lebih 250.000 kelompok pekerja milik negara yang cukup kuat dan berusaha menentang usaha-usaha pengalihan ke sektor swasta. Sebetulnya dalam kabinet Prem terdapat seorang menteri negara yang bekerja di bawah Perdana Menteri dan disertai tugas antara lain untuk memperbesar peran swasta dalam perkembangan ekonomi nasional. Di samping usaha besar dalam "public utilities" (EGAT), Metropolitan dan Provincial Electricity Authorities yang memonopoli pensuplaian dan distribusi tenaga listrik, Petroleum Authority of Thailand menguasai kira-kira 1/3 dari pasar dan penyulingan minyak. Sebetulnya keempat perusahaan ini meliputi 60% dari investasi dalam sektor usaha milik negara. Investasi lain terdapat di sektor perbankan, lembaga keuangan, perdagangan dan manufacturing. Khususnya di sektor "manufacturing" secepat mungkin akan diadakan pengalihan ke pihak swasta.

Yang sedang dilaksanakan adalah joint venture antara pemerintah dan swasta misalnya di bidang "petro chemical" dan pabrik "fertilizer." Tampaknya di Muangthai privatisasi akan berjalan lebih lancar dibandingkan dengan negara-negara ASEAN lain. Mereka tidak terlalu banyak memiliki perusahaan negara, dan yang menguntungkan (profitable) sudah menjual saham-sahamnya di bursa. Juga diadakannya menteri negara dalam kabinet yang langsung di bawah Perdana Menteri, tampaknya membantu mempercepat proses privatisasi di bidang manufacturing. Hal ini mungkin juga karena birokrasi belum terlalu berkuasa dan menentang, dan kabinet yang cukup kuat dan berwibawa tampaknya membantu mempercepat penyehatan usaha-usaha milik negara melalui privatisasi dan joint venture.

## Singapura

Di Singapura, masalah perusahaan negara bukan merupakan masalah defisit, akan tetapi diperkirakan terlalu banyaknya pengawasan dan ikut sertanya perusahaan negara dalam ekonomi nasional. Hal ini dapat menjadi kendala perkembangan dan pertumbuhan ekonomi nasional. Penyertaan milik negara di Singapura cukup mendalam dan meluas. Pemerintah Singapura memiliki dan mengawasi 450 perusahaan, antara lain "statutory boards" kira-kira 40, seperti Jurong Bird Park, dan Development Bank of Singapore. Usaha ini sudah berjumlah kurang lebih 1/4 daripada GDP Singapura. Suatu jumlah yang cukup besar.

Terdapat pula beberapa kesalahan dalam kebijakan dan keputusan seperti pendirian kompleks petrokimia pada tahun 1984 sebesar US\$1 milyar. Usaha ini mengalami kerugian sebesar US\$15,8 juta atas dasar volume sebesar S\$318 juta. Dewasa ini tampaknya pemerintah hanya akan memasuki bidang kegiatan yang tidak dimasuki swasta karena unsur modal dan risiko, atau menjualnya kepada publik dan ini sudah mulai dilaksanakan. Pada bulan Mei 1984, 44% saham Mitsubishi Singapore Heavy Industries telah dilepaskan, juga 45% saham dari Rank Hovis McDougall yang termasuk kelompok makanan. Ini merupakan bagian yang kecil dari pemilikan Holding Temasek karena dalam bulan November 1985 mereka telah menjual 100 juta saham SIA ke bursa (16% dari equity). Sebagian besar tampaknya disalurkan pada para pekerja SIA. Dari laporan FEER tanggal 25 Juli 1985, Pemerintah Singapura sedang dan mungkin sudah selesai dengan penyusunan prioritas-prioritas baru yang pada dasarnya akan membatasi diri dalam memasuki industri-industri yang dapat diselenggarakan oleh sektor swasta. Pemerintah Singapura akan mendaftarkan perusahaan milik negara di bursa bila sudah dianggap tepat waktunya. Pada perusahaan di mana pemerintah mempunyai saham minoritas



dan dianggap tidak esensial, pemerintah akan menjualnya melalui bursa. Jumlah modal yang diinvestasikan dalam 450 perusahaan adalah US\$1,1 milyar, fixed asset sebesar S\$18,2 milyar. Dana pemegang saham jumlahnya S\$6,5 milyar dengan volume sebesar S\$8 milyar atau sama dengan 24,6% dari GDP tahun 1983. Penyertaan pemerintah dalam berbagai usaha bervariasi sekali: dalam Jurong Shipyard 43%, Singapore Shipbuilding and Engineering 86,9%, SIA sebesar 80,9%, Singapore Aircraft Industries 100%, Jurong Bird Park 100%, Sentosa Golf Club 100%, Parkland Golf Driving Range 85%. Perusahaan milik negara ada di bawah tiga holding dan yang terbesar adalah Temasek Holding dengan asset sebesar S\$4,1 milyar.

Pada umumnya diperkirakan bahwa dalam waktu yang akan datang berbagai usaha milik negara akan dimasukkan bursa, seperti pemilikan di United Industrial Corporation 16,5%, Acma Electrical Industries 12,2%, Hotel Premier, Raffles City. Tampaknya di Singapura ada kesadaran di antara para pemimpin pemerintahan bahwa mereka sudah terlalu mendalam dalam menyaingi sektor swasta di berbagai bidang, dan hampir tidak ada kegiatan swasta yang tidak diimbangi oleh perusahaan milik pemerintah dari sektor perbankan sampai dengan pabrik-pabrik, serta di beberapa sektor tertentu dominasi pemerintah tidak dapat dipungkiri.

### Amerika Latin

Di sini kami tidak akan membahas negara-negara Amerika Latin satu per satu. Tetapi pada umumnya kebijakan di negara Amerika Latin dapat diikhtisarkan sebagai berikut:

- a. Perusahaan swasta yang ditolong karena akan bangkrut dan diambil pemerintah, akan diserahkan kembali kepada swasta atau ditutup.
- b. Perusahaan negara yang tidak mempunyai peran strategis dalam perekonomian yang seringkali dalam bentuk perusahaan jasa dan sebagainya semuanya akan diswastakan.
- c. Juga akan dijual saham dari perusahaan negara yang besar, akan tetapi tidak akan menyerahkan seluruh pengawasannya kepada swasta dan tetap memegang penguasaan atas pengangkatan para manajer.

### Yang Tampak Memimpin Privatisasi adalah Inggris?

Inggris tampaknya yakin bahwa hubungan antar bisnis langsung dan pengambilan risiko secara perorangan (risk taking individuals) adalah keharusan dalam rangka menciptakan suatu kebudayaan usaha (enterprise culture).

Bilamana hubungan ini tidak ada, tidak mungkin Inggris akan dapat keluar dari kesulitan-kesulitannya. Pemilikan yang tersebar adalah bagian dari kebudayaan tersebut dan bagian lain yang esensial adalah penciptaan daya saing dan persaingan. Peran dari privatisasi adalah menciptakan kedua hal tersebut. Hasil daripada itu adalah akan dapat terciptanya efisiensi dan pilihan-pilihan yang akan bermanfaat untuk konsumen dan negara. Semua ini diharapkan dapat memperbaiki dan mengintroduksi disiplin dan kembalinya mekanisme harga dan pasar. Thesis di atas adalah yang diambil sebagai pedoman dalam privatisasi di Inggris dan dalam pelaksanaannya adalah menjual mayoritas saham-saham pemerintah kepada publik. Menurut survei The Economist, Inggrislah yang memimpin dan melaksanakan privatisasi secara sungguh-sungguh. Karena itu banyak negara-negara yang sedang berada dalam proses privatisasi secara diam-diam atau secara resmi mengadakan kunjungan ke Inggris untuk mempelajari secara mendetail privatisasi tersebut. Karena menurut The Economist, privatisasi dengan aspek-aspeknya yang kurang menguntungkan, umumnya masih mempunyai keunggulan-keunggulan yang dapat memberikan kesempatan yang lebih baik dibandingkan dengan memperbesar usaha-usaha milik negara.

Herbert Morisson salah seorang "bapak" nasionalisasi, berasumsi bahwa sektor publik akan bekerja lebih keras untuk kepentingan publik, dan dia berpendirian bahwa persaingan menghamburkan sumber-sumber yang langka itu. Akan tetapi konsumen di dunia ini mengetahui dan berpendapat bahwa Herbert Morisson tidak benar. Bilamana privatisasi menciptakan persaingan dengan konsep risiko dan "reward," ini menarik pada "basic greed for individual betterment." Ini mendorong ke arah perbaikan pola konsumsi para konsumen. Maka konsep ini akan lebih menarik dan dapat diterima oleh sebagian besar konsumen, sehingga dapat diperkirakan bahwa konsep ini akan mempunyai lebih banyak kesempatan dan kemungkinan berhasil dibandingkan dengan konsep Herbert Morisson.

### Privatisasi di Asia/ASEAN

Sebelum kami membahas peran dari sektor swasta dalam rangka perkembangan ekonomi, kami telah mengadakan semacam survei dan ikhtisar daripada privatisasi seperti yang dilaporkan oleh The Economist dan FEER. Seperti dikatakan di muka, Inggris tampaknya melaksanakan konsep privatisasi sebagai salah satu resep untuk mencari hari depan yang lebih baik secara sungguh-sungguh dan dengan keyakinan bahwa konsep dari Herbert Morisson hanya akan membawa penghamburan dana dan sumber-sumber yang langka.



Menurut observasi FEER dan Anthony Rowley proses privatisasi sedang mendapat perhatian sepenuhnya dari para pemimpin di negara-negara Asia dan ASEAN, walaupun masih dalam bentuk konsep dan pemikiran, dan belum banyak dalam tindakan yang nyata. Pengalihan ke sektor swasta belum seluruhnya dilaksanakan secara spontan, baru apabila keadaan memaksa dilakukan secara "isolated."

Perdebatan di Asia tentang privatisasi seringkali tidak terlalu didasarkan pada rhetoric politik. Hal ini ternyata dalam pertemuan seminar di ADB di mana masalah seperti pertentangan tentang kapitalisme melawan sosialisme atau kanan terhadap kiri, tidak muncul sama sekali. Hal ini mungkin disebabkan karena yang hadir kebanyakan para teknokrat sehingga mereka lebih bersifat rasional daripada rhetoric. Tetapi di samping adanya "gap" antara konsep dan realitas juga ketiadaan sarana bisnis yang sudah berkembang antara lain kurang memadainya sumber-sumber sektor swasta yang cukup memadai untuk mengambil alih atau mengoperasikan usaha-usaha publik yang besar itu. Kita di sini belum mempersoalkan apakah sektor swasta mempunyai kapabilitas. Masalah yang mungkin lebih fundamental dan sulit dijawab adalah mendapatkan cukup wirausaha yang dapat me-manage dan mencari dana yang cukup besar dalam rangka merealisasi konsep privatisasi tersebut. Lebih-lebih bilamana di negara tersebut terdapat campur tangan birokrasi yang mendalam seperti di India dengan 19 juta birokrat. Kebijakan melaksanakan konsep privatisasi akan dihantui oleh para birokrat ini yang akan menghalangi pelaksanaan konsep ini secara terang-terangan dan diam-diam.

Menurut observasi dan kesimpulan survei FEER, kebutuhan modal yang sangat besar dapat merupakan kendala. Sudah ada beberapa kelompok yang mempunyai kapabilitas mengambil alih beberapa usaha milik negara yang besar, seperti Bangkok Bank, LSL/BCA Group, OCBC Group di Singapura, dan mungkin beberapa di Malaysia, akan tetapi tidak untuk sebagian besar usaha milik negara. Juga karena kurang adanya institusional investor yang besar, banyak pemerintah tidak/kurang menyetujui bila pengalihan ke sektor swasta dilakukan dengan pinjaman luar negeri. Di Hongkong, Singapura, Malaysia, dan Jepang, bursa sudah cukup berkembang. Khususnya bursa di Jepang jauh lebih berkembang dibandingkan dengan Singapura dan Malaysia. Akhir-akhir ini masalah di Hongkong seperti OTB, Ka Wah Bank dan sebagainya telah mempunyai dampak kepada perkembangan dan suasana di bursa Hongkong. Di Singapura dan Malaysia, masalah Pan Electric dengan figur Tan Koon Swan dan terlibatnya para broker dan sebagainya merupakan pukulan yang cukup berat terhadap bursa di Singapura dan Malaysia. Tampaknya "Style High Profile" dengan menggunakan instrumen-instrumen "high finance" sekali lagi mengambil korban bukan saja pada kepercayaan

publik terhadap bursa, juga akhirnya "high flyers" dengan "style high profile" tidak mengembangkan "empire"-nya atas dasar basis yang kokoh (solid). Terlalu banyak disenggarakan atas dasar "paper transaction," meniup kelompok menjadi besar melalui berbagai macam bentuk dan cara "paper transaction." Ini berbahaya sekali. Setelah ada gambaran tentang privatisasi dan beberapa catatan tentang sektor swasta yang didasarkan atas observasi The Economist dan FEER serta dari penulis sendiri, maka kami ingin memasukkan sektor swasta Indonesia dalam rangka pembahasan ini. Sampai saat ini kami belum menyinggung sektor swasta Indonesia, tempat, peran, kesulitan dan keterbatasan dan sebagainya dari sektor tersebut.

## II. SWASTA DI INDONESIA

Dalam Bab Pertama, kami, telah menelaah proses privatisasi yang antara lain menggambarkan adanya berbagai pengertian tentang proses privatisasi. Walaupun tujuannya secara lisan/verbal hampir sama yaitu bahwa seolah-olah sebagian besar sektor publik (perusahaan-perusahaan milik negara) cenderung bekerja kurang efisien, bahkan tidak akan dapat mencapai efisiensi optimum, karena adanya pemikiran bahwa usaha milik negara hampir tidak dapat dinyatakan bangkrut. Tampaknya terdapat kesimpulan dalam berbagai variasi perumusan di antara negara-negara yang mempunyai sistem ekonomi terbuka (bahkan termasuk RRC yang pada suatu saat mempunyai sistem ekonomi tertutup). Menciptakan kekuatan politik dan ekonomi dalam lingkungan nasional dengan cara mempercepat proses privatisasi, dilihat dapat menghasilkan sesuatu yang lebih optimal dari sumber-sumber yang langka tersebut. Alokasi sumber-sumber yang langka ini akan diarahkan ke sektor swasta dan yang sudah ditanam dalam bentuk investasi akan dan sudah dialihkan ke sektor swasta. Akan tetapi perlu dicatat di sini bahwa perbedaan proses privatisasi serta peran dan kedudukan swasta dalam ekonomi nasional, banyak disebabkan faktor-faktor sejarah, sistem politik dan kepemimpinan, kebudayaan, tingkat kekuatan dan keunggulan ekonomi, ditambah pula jumlah dan kualitas para birokrat, pengorganisasian dan kualitas daripada lembaga-lembaga usaha yang disertai/merasa bertanggung jawab atas pelaksanaan ekonomi terbuka dengan sektor swasta. Lebih lanjut dipertanyakan pula apakah ada kelompok-kelompok swasta yang cukup kuat dan kompeten dalam rangka melaksanakan penswastaan tersebut.



## Perbedaan dalam Sejarah, Sistem Politik dan Ekonomi, Kebudayaan, dan lain-lain

Yang kami uraikan di atas mungkin dapat dikelompokkan sebagai berikut. Peran dan kedudukan swasta dalam suatu perekonomian negara antara lain ditentukan oleh faktor-faktor di bawah ini.

Menurut penulis Reynolds<sup>1</sup> beberapa faktor di bawah ini yang akan turut menentukan peran dan kedudukan sektor swasta:

### (i) *Identitas Nasional (Nationhood)*

Ini dapat disamakan dengan identitas nasional atau yang kita sebut sebagai suatu proses kesatuan bangsa (nation building) Singapura pada suatu ketika juga bertanya ke mana dan untuk siapa perkembangan dan pertumbuhan ekonomi itu sebenarnya. Maka kemudian mereka menciptakan sarana dan proses ke arah "The Singaporean." Identitas nasional atau yang dikenal pula sebagai "nation building" merupakan salah satu syarat penting dalam proses perkembangan ekonomi dan bisnis nasional.

### (ii) *Kelangsungan/Kontinuitas Kepemimpinan Politik (Continuity of Political Leadership)*

Perkembangan dan pertumbuhan ekonomi dan bisnis membutuhkan waktu yang cukup lama disertai suatu bentuk perencanaan yang bersifat indikatif (misalnya dalam bentuk rencana lima tahun dan sebagainya). Bilamana tidak terdapat "strong and benevolent leadership" yang dapat memimpin untuk jangka waktu yang lama, maka kelangsungan/kontinuitas perkembangan pun juga akan terganggu. Maka kelangsungan/kontinuitas kepemimpinan politik adalah hal yang esensial dan merupakan syarat mutlak dalam proses perkembangan dan pertumbuhan ekonomi dan bisnis.

### (iii) *Orientasi Kepemimpinan*

Dalam rangka pembangunan ekonomi dan bisnis, hal ini merupakan hal yang vital. Hendaknya orientasi kepemimpinan ditujukan ke arah yang bersifat internasional, rasional dan semua ini dilakukan demi kepentingan nasional. Mungkin sebagian besar kepemimpinan negara dewasa ini sudah harus menjurus ke arah "global market" bilamana mereka ingin mempertahankan

---

<sup>1</sup>Llyod G. Reynolds, *Economic Growth in the Third World 1950-1980*, Yale University Press, 1985.

laju perkembangan dan pertumbuhan ekonomi. Jadi orientasi kepemimpinan haruslah seperti hal yang dipesankan oleh Bank Dunia yaitu pertumbuhan, dengan segala konsekuensi seperti: melaksanakan proses privatisasi, efisiensi, peningkatan daya saing, dan sebagainya.

(iv) *Kemampuan Mengelola Pembangunan Ekonomi dan Bisnis (Administrative Competence)*

Dalam aspek ini masalah jumlah dan kualitas serta perilaku birokrasi memegang peranan yang penting sekali. Bilamana kita melihat birokrasi Jepang dari sudut jumlah, kepandaian dan perilaku, maka dapat dikatakan bahwa hal tersebut merupakan suatu pengecualian karena mereka tergolong kelompok yang esensial sekali dalam membuat/melaksanakan strategi Jepang untuk menjadi "Global Economic Power." Para petugas dari Ministry of Trade and Industry, Ministry of Finance, Economic Planning Agency, dan lain-lain telah membuktikan bahwa merekalah yang bertindak memberikan "administrative guidance," yang membawa Jepang kepada keberhasilan, di mana mereka secara rapi dan teratur menciptakan mekanisme kerjasama dengan sektor swasta. Dilihat dari sudut ini, maka mereka dapat dilihat sebagai "asset" dan salah satu bukti keunggulan nasional. Akan tetapi birokrasi tidak selalu bertindak seperti apa yang kita citrakan di atas. Misalnya birokrasi di India, yang sudah berjumlah kurang lebih 19 juta. Pada saat ini PM Rajiv Gandhi ingin melaksanakan proses privatisasi dan merombak secara fundamental "grup" birokrasi kepada sektor swasta. Beliau dihadapkan pada kelompok yang bercokol puluhan tahun dan bertindak pula untuk kepentingan kelompoknya. Hal ini tampaknya telah berkembang menjadi masalah yang ruwet dan rumit, dan mungkin merupakan satu kendala yang terberat dalam rangka mengadakan perombakan yang fundamental.

Bilamana kita melihat jumlah birokrasi di Indonesia, diperkirakan hal ini sudah membengkak menjadi sekitar 4 juta, maka masalah ini sudah merupakan bukti bahwa jumlah, kualitas dan perilaku seringkali merupakan kendala yang berat bila ingin mengadakan perombakan penting. Keputusan Presiden atau menteri-menteri seringkali bertujuan menyederhanakan prosedur di berbagai bidang kegiatan bisnis, namun dalam kenyataan banyak terbentur pada oknum-oknum dalam birokrasi yang masih mengutamakan kepentingan pribadi/kelompok di atas kepentingan nasional. Karena itu aspek "administrative competence" akan merupakan salah satu faktor penting bilamana suatu negara memutuskan untuk melaksanakan privatisasi atau ingin memberikan tempat dan peran yang lebih nyata kepada sektor swasta.



(v) *Pendirian dalam Berbagai Kebijakan (Policy Stance)*

Kebijakan para pengambil keputusan tentang sampai berapa jauh pemerintah menganjurkan dan mendukung pengikutsertaan swasta. Dalam hubungan ini bukan saja pendirian kebijakan atau perumusan kebijakan yang tertulis atau yang diucapkan oleh para petugas yang berwenang, akan tetapi yang lebih penting adalah adanya konsistensi dalam berbagai kebijakan/keputusan, merealisasi apa yang telah diputuskan secara konsisten dan konsekuen serta menerima segala akibat daripada keputusan tersebut. Dalam hal ini kita harus memperhitungkan pula bahwa inkonsistensi mungkin juga dapat disebabkan oleh karena perkembangan bisnis nasional dan internasional yang dinamis itu, sehingga dalam proses perkembangan harus diambil keputusan yang seolah-olah dapat dilihat sebagai hal yang kurang konsekuen/konsisten. Akan tetapi ada pula kebijakan yang diambil karena desakan-desakan dan hanya dalam bentuk "form" saja, belum dalam bentuk "substance." Strategi pemerintah adalah bahwa sektor swasta harus dilihat sebagai partner perkembangan bersama-sama dengan sektor pemerintah dan koperasi. Ada ucapan-ucapan yang menganjurkan agar kita tidak atau menjauhkan diri dari usaha-usaha yang menuju ke arah "etatisme." Hal ini bahkan sudah merupakan keputusan pemerintah. Namun dalam praktek bentuk-bentuk dan usaha yang menuju ke arah "etatisme" masih terjadi. Oleh masyarakat bisnis, hal ini dirasakan sebagai dualisme. Terdapat ketidakkonsekuenan antara apa yang diucapkan dengan tindakan-tindakan yang diambil. Ini berarti bahwa pandangan (stance) dalam kebijakan adalah suatu aspek yang penting, yang juga sama pentingnya dalam lingkungan ini adalah faktor kesungguhan, kejujuran, konsistensi serta keberanian bertanggung jawab atas apa yang telah diputuskan agar dapat dilaksanakan menurut semangat (spirit) kebijakan tersebut. Di antara para birokrat/teknokrat yang sedang tampil terdapat kesadaran ini, walaupun belum menyeluruh.

Di samping kelima faktor yang diajukan oleh Reynolds, mungkin sekali kedudukan dan peran swasta di Indonesia juga turut ditentukan oleh:

(vi) *Perkembangan Sejarah Bisnis*

Dalam sejarah bisnis terdapat kegiatan ekonomi dan bisnis yang dahulu menurut perkiraan 70%-80% dikuasai oleh perusahaan milik Belanda seperti perkebunan, perbankan, perkapalan, pertambangan, pengangkutan, dan sebagainya. Sedangkan kelompok lain seperti kelompok pengusaha ekonomi kuat dan ekonomi lemah mendapat peran yang tidak dominan. Kelompok ekonomi kuat digunakan sebagai penyalur, pengumpul, dan sebagainya dari perusahaan besar Belanda. Kelompok ekonomi lemah adalah yang terlemah, wa-

laupun terdapat beberapa usahawan perintis seperti Rahman Tamin, Nitise-mito, dan sebagainya. Dalam rangka nasionalisasi pada permulaan tahun 1950-an semua perusahaan Belanda dijadikan perusahaan milik negara seperti misalnya bank-bank (kecuali BNI 1946), perkebunan, perkapalan, asuransi, dan sebagainya, sehingga dengan adanya pengambilalihan ini sektor usaha milik negara menjadi besar sekali, dan ini masih berlaku sampai saat ini. Kelompok ekonomi kuat yang sudah lebih biasa berusaha di bidang bisnis berhasil mencari tempat dan menggunakan kesempatan-kesempatan yang timbul khususnya pada periode tahun 1967-1973. Sektor usaha ekonomi lemah pun sudah menciptakan kelompok yang berkembang, walaupun masih dianggap belum cukup dominan karena masih belum terlihat penampilan secara keseluruhan dalam bidang ekonomi dan bisnis nasional. Kelompok yang lemah di bidang informal misalnya di bidang penyaluran masih cukup besar.

Maka dalam rangka mempertinggi tingkat pemerataan, berhasilnya sektor pemerintah memperoleh devisa lebih banyak dalam sektor migas, memperkuat kebijakan yang ditujukan agar dapat terlaksananya pemerataan dalam semua bidang bisnis. Ini berarti setelah adanya peningkatan oil-boom setelah tahun 1973, banyak sektor usaha baru yang ditolong dan diberi fasilitas dalam proyek-proyek yang ada hubungannya dengan sektor pemerintah. Juga sektor swasta yang berhubungan erat dengan kegiatan pembangunan pemerintah dapat menarik manfaat. Ada yang sampai saat ini masih bertahan, ada pula yang sudah tiada lagi karena tidak dapat bertahan. Di samping itu ada sektor usaha yang tidak mengharapkan fasilitas-fasilitas, dan mereka mendasarkan diri pada mekanisme pasar dan harga, seperti misalnya: industri rokok kretek (sektor industri) restoran, pasar (sektor informal) dan pasar swalayan/supermarket dan sebagainya (sektor retail), pengangkutan antarkota, travel agents (sektor jasa). Akibat daripada perkembangan bisnis, timbul faktor-faktor lain yang turut menentukan pula kedudukan dan peran sektor swasta yaitu:

(vii) *Kelompok Wirausaha dan Kemampuan/kapabilitas*

Faktor lain yang turut menentukan kedudukan dan peran sektor swasta adalah bahwa apakah dewasa ini di Indonesia sudah terdapat cukup banyak kelompok wirausaha dengan kapabilitas dan kemampuan menciptakan serta me-manage usaha-usaha yang terintegrasi tersebut, serta apakah mereka sudah mempunyai kemampuan yang tergolong canggih (sophisticated)?

Observasi kami menunjukkan bahwa sebagian besar usaha-usaha yang digolongkan mempunyai potensi/kemampuan dan sebagainya masih tergolong usaha milik keluarga. Dewasa ini dengan masih adanya sang pendiri/tokoh yang masih disegani mereka masih mempunyai respek. Tetapi setelah beberapa



generasi, apakah mereka masih dapat utuh dan bersatu? Contoh-contoh yang terlihat tampaknya tidak terlalu meyakinkan.<sup>2</sup> Mungkin di antara para wirausaha muda terdapat tokoh-tokoh yang menonjol dan mungkin sekali terdapat kelompok yang walaupun masih menguasai usaha keluarga, sudah keluar dari syndrom keluarga dan menciptakan kelompok dan sindikasi untuk dapat menangani proyek-proyek yang lebih besar. Ini tampak terjadi pada usaha pengambilalihan perkebunan kelapa sawit di Sumatera Utara. Dalam hubungan ini, dipertanyakan bila privatisasi dilaksanakan secara sungguh-sungguh apakah ada kelompok dari sektor usaha swasta yang dapat menampung baik dalam hal jumlah serta manpower dan dana yang cukup gigantis?

#### (viii) *Sarana Bisnis*

Peran dan kedudukan swasta juga akan turut ditentukan oleh tersedianya atau tidaknya sarana bisnis yang lebih canggih (sophisticated). Khususnya di sini kita memikirkan sarana dalam rangka mengumpulkan dan menyalurkan dana-dana. Untuk melaksanakan sebagian/seluruh proses privatisasi serta memperlebar dan mengembangkan usaha serta peran swasta, akan dibutuhkan dana yang gigantis sekali. Tidak ada kelompok yang dewasa ini dapat menciptakan dan memiliki dana ini, kecuali bila kita sudah mempunyai lembaga bursa yang canggih, seperti yang sekarang sudah mulai berkembang di Hongkong, dan lain-lain (lihat Tabel 1). Sedangkan di Singapura dan Malaysia, sebelum ada masalah Pan Electric sudah mulai memperlihatkan kemampuan menampung penempatan yang cukup besar seperti dari MAS dan SIA dan sebagainya. Dengan belum berkembangnya bursa di Indonesia (bahkan dewasa ini berada dalam situasi stagnan), dalam kenyataan kelompok yang besar justru mengambil dana dalam jumlah besar atau substansial dari lingkungan bank-bank negara. Jadi di mana logika daripada proses privatisasi tersebut, bilamana kelompok-kelompok besar tersebut mengambil dananya dari bank pemerintah? Jadi pada dasarnya, dengan pinjaman dana yang besar dan gigantis tersebut secara teoretis pemilikannya adalah bank-bank negara, hanya manajemennya yang bersifat swasta. Jadi dilihat dari sudut belum berkembangnya sarana keuangan yang canggih, maka aspek ini mungkin merupakan kendala yang terberat dan terbesar dalam menentukan kedudukan dan peran swasta dalam ekonomi nasional. Setelah kita mengetahui faktor-faktor yang dapat membantu serta menghambat peran sektor swasta di Indonesia, maka kita mempunyai gambaran singkat tentang "magnitude" daripada masalah tersebut.

<sup>2</sup>J. Panglaykim, *Bisnis Keluarga Perkembangan dan Dampaknya*, Penerbit Andi Offset, Yogyakarta.

## Kedudukan Sektor Swasta

Bilamana kita melihat negara-negara yang sudah berhasil menampilkan diri di pasar global serta membawa kemakmuran dan kejayaan bagi bangsa dan negara, maka mereka dapat dikatakan tergolong "trading nation." Dalam rangka strategi "trading nation" ini, maka dapat dikatakan bahwa sebagian besar para pelaksana/aktor-aktornya berasal dari sektor usaha swasta. Amerika dengan strategi pertumbuhan melalui permintaan dalam negeri, karena mereka pada dasarnya memiliki sumber-sumber alam disertai "man-made comparative advantage" (misalnya: teknologi canggih dan sebagainya). Jepang dan Korea Selatan dan sebagainya dengan strategi "export led growth" peran swasta sebagai mekanisme pelaksana strategi "trading nation" tampak sekali. Walaupun pemerintah tetap mempunyai peran, intervensi masih terbatas pada dukungan dan pemberian "guidance." Di Korea Selatan mungkin campur tangan pemerintah lebih kelihatan daripada di Jepang. Ini berarti, dilihat dari kenyataan, dalam perkembangan "trading nation" yang berhasil, kedudukan sektor swasta cukup dominan, dihargai dan diperkirakan akan terus mempunyai dan memperoleh tempat yang penting dalam ekonomi nasional dan bisnis. Juga sektor bisnis dan pasar global tampaknya didominasi oleh para pengusaha besar yang berakar di lingkungan swasta. Di Indonesia, sektor pemerintah, koperasi dan swasta harus menjadi unsur dan partner dalam memperkembangkan ekonomi negara. Tempat sektor swasta menurut ketentuan adalah sebagai partner. Dalam kenyataannya mungkin tidak demikian karena sektor pemerintah masih dominan, tetapi di beberapa sektor usaha swasta tampak menonjol, khususnya di beberapa sektor di mana usaha bergiat di grassroot (mekanisme pasar dan harga). Sedangkan sektor koperasi walaupun dikatakan harus menjadi sokoguru perekonomian, masih sedang mencari tempat yang lebih dominan daripada sektor swasta.

Perlu dicatat di sini bahwa sektor swasta tidak dapat digolongkan sebagai sektor yang homogen. Heterogenitas mungkin lebih mencerminkan situasi yang lebih riil. Dilihat dari kebijakan yang dikeluarkan pemerintah, sektor swasta dapat dikatakan heterogen. Ini dapat dilihat dari adanya berbagai perbedaan dalam kebijakan terhadap swasta, misalnya dari kredit diferensial sampai fasilitas dan kendala-kendalanya. Heterogenitas terdapat pula dalam besar/kecilnya serta dekat/tidaknya dengan pusat-pusat pembuat keputusan.

Dalam hubungan ini, dipertanyakan bilamana kelompok-kelompok ini sudah menjadi penerima ratusan milyar kredit dari bank-bank negara, apakah mereka ini masih dapat digolongkan sebagai usaha yang masih sepenuhnya dimiliki swasta? Atau lebih tepat dikatakan secara teoretis saham-saham dan asetnya sudah di-"pledge" (kolateral/jamian) pada bank-bank negara dan pemilik-pemilik ini bertindak sebagai manajer atas nama bank-bank negara



tersebut. Heterogenitas juga dapat dilihat dari sudut kegiatan kelompok-kelompok yang menjadi pemain dalam mekanisme pasar (seperti sektor informal, sektor industri dan sebagainya) dan mereka yang menjadi tangan sambungan daripada pemerintah/usaha-usaha pemerintah. Dekat dengan pusat memberikan kepada mereka berbagai fasilitas. Dalam masa resesi ini mereka yang pertama merasakan akibatnya karena penurunan kapabilitas sektor pemerintah membiayai proyek-proyek.

Kedudukan usaha swasta dilihat dari sudut gerak proses "bedrijs-kolom" (yaitu kolom perusahaan dari produksi sampai konsumsi), dapat dikatakan bahwa kedudukan swasta di sektor produksi bervariasi sekali. Pada sektor-sektor tertentu seperti industri rokok kretek, industri tekstil dan sebagainya dapat dikatakan kedudukan mereka cukup tampak, akan tetapi tidak demikian halnya di bidang hasil perkebunan, pertambangan, dan sebagainya. Bila kita melihat pada sektor swasta yang bergerak dalam bidang penyampaian produk kepada konsumen terakhir (bukan kepada konsumen institusional), tampaknya sektor swasta tersebut menduduki tempat yang lebih tampak, karena di sini berlaku mekanisme pasar dan harga. Yang termasuk dalam sektor ini ialah para pengusaha perantara misalnya mereka yang bergerak dalam bidang perantara, "retailing" dan "whole-saling." Namun di sini juga terdapat adanya aspek kurang pemerataan pemberian tempat antara kelompok yang ekonomi kuat dan yang ekonomi lemah. Hal ini telah menyebabkan adanya berbagai kebijakan dalam rangka memberi perlindungan kepada para ekonomi lemah.

Dalam hal mereka yang bertindak dalam usaha perantara untuk konsumen institusional, tampaknya terdapat berbagai kebijakan. Di sini masalah dekat atau tidaknya mereka kepada yang berwenang memutuskan, mempunyai peran yang penting dalam keberhasilan. Resminya perekanan ini harus melalui "tender," tetapi kenyataannya seringkali bersifat berlawanan. Akan tetapi pada perantara institusional untuk sektor swasta seperti hotel, supermarket, dan sebagainya, masih disuplai oleh usaha swasta. Jadi kedudukan swasta dalam kebijakan pemerintah seharusnya sebagai partner dalam perkembangan. Dalam kenyataan adanya heterogenitas mengakibatkan adanya berbagai kebijakan untuk sektor swasta. Ini terdapat pada tingkat produksi, distribusi dan perolehan dana. Dalam hal ini kedudukan negara masih dominan. Walaupun resminya mereka tergolong usaha swasta, akan tetapi sebagian besar usaha swasta kelompok besar memperoleh dana dalam jumlah substansial dari bank-bank negara. Bukankah ini berarti asset dan lain-lain sudah digadaikan (pledge) kepada bank-bank negara? Dan setiap saat bank dalam keadaan tertentu dapat mengklaim haknya. Dilihat dari sudut ini mereka sudah tidak lagi dapat digolongkan sebagai "pure swasta." Akan tetapi

sebagian besar dari para pemain lainnya masih tergolong swasta, karena mereka tidak memperoleh dana sebesar itu. Jadi dalam menelaah kedudukan swasta, mungkin sulit bila kita mengadakan generalisasi. Karena itu adanya aspek heterogenitas dalam size, asal-usul etnik, bidang yang dipilih, kemampuan manajemen dan hubungan dengan lingkungan yang menentukan, umur perusahaan, perilaku, fleksibilitas dan sebagainya, maka sulit untuk mengatakan misalnya bahwa di sektor tekstil swasta menduduki tempat yang vital dan utama. Mungkin lebih tepat bila mengatakan bahwa sektor industri rokok kretek mempunyai kedudukan yang utama dalam lingkungan "grass-root," yaitu berusaha dalam lingkungan mekanisme pasar dan harga.

### **Kedudukan Sektor Swasta Nasional**

Seperti dikatakan di atas, tempat sektor swasta adalah sebagai partner pemerintah. Bilamana kita menelaah lebih lanjut maka di samping tempat yang sudah ditentukan dalam GBHN dan dalam ucapan-ucapan resmi petugas, terdapat pula perbedaan kebijakan dalam berbagai sub-sektor swasta. Sebagai akibatnya adanya heterogenitas tersebut, maka kedudukan berbagai kelompok swasta berbeda-beda sekali. Hal ini akan menentukan peran dari kelompok swasta dalam rangka melaksanakan tujuan-tujuannya. Menurut observasi, kedudukan kelompok swasta tergantung pada beberapa faktor seperti:

1. Bidang usaha yang dipilih, misalnya bidang whole-saling, retailing, contracting, industri, dan sebagainya.
2. Besarnya bidang usaha, besar, menengah atau kecil, terintegrasi atau tidak.
3. Bentuk badan usaha yang dipilih, misalnya PT dan sebagainya, yang dalam kenyataan mungkin banyak yang bersifat usaha keluarga. Ini ada hubungannya dengan kontinuitas perusahaan.
4. Berapa jauh hubungan mereka dengan pusat-pusat/tokoh-tokoh yang dianggap berpengaruh. Apakah dalam bentuk hubungan pribadi, usaha bersama atau bentuk lain yang lebih efektif.
5. Kualitas dari para profesional yang berhasil mereka kumpulkan, peran dan kewibawaannya.
6. Masalah umur dan persepsi dari para pemilik dan yang berkuasa.
7. Struktur permodalan yang digunakan, apakah mereka menggunakan uang partai ketiga, sendiri, pinjaman bank-bank negara, off-shore termasuk modal sendiri dan sebagainya.
8. Masa-masa yang dianggap menggairahkan usaha swasta (misalnya masa-masa tahun 1967-1973 dan masa-masa setelah itu).



9. Lokasi kegiatan atau lokasi yang bersifat nasional.
10. Kemungkinan lain atau faktor-faktor non-ekonomis yang akan dapat menentukan kedudukan kelompok tersebut.

Kedudukan dan posisi kelompok-kelompok ini dapat mereka kembangkan dengan memperhitungkan faktor-faktor tersebut di atas. Ini akan menentukan sekali peran yang akan dapat diambil dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Kelompok-kelompok seperti ini misalnya di bidang rokok kretek Jarum, Gudang Garam, dan Bentoel dan mungkin juga Djie Sam Soe (yang memodali usahanya tanpa jaminan dan kredit bank), kedudukannya akan jauh berbeda dalam "degree" dibandingkan dengan misalnya kelompok Noyorono, "Go-Lak-Tjit" (5-6-7) atau usaha lain yang kecil/menengah. Demikian juga sulit dibandingkan kedudukan kelompok Astra, Liem Sioe Liong, Bakrie Brothers, National Gobel, Daya Manunggal, Sindo Group (Aki Setawan) dan lain-lain dengan kelompok-kelompok yang lebih kecil. Kelompok besar lainnya misalnya mereka yang mengendalikan dan melaksanakan pendistribusian rokok dan mobil. Kedua-duanya adalah kelompok swasta yang karena kedudukannya lebih dapat berperan dibandingkan dengan kelompok menengah lainnya. Akan tetapi perlu dicatat di sini bahwa apa yang kami ajukan di atas merupakan observasi kualitatif dan belum disertai dengan studi yang lebih mendalam yang dapat mengkuantifikasi masing-masing kedudukan tersebut, misalnya sampai berapa jauh usaha-usaha kelompok-kelompok itu menggunakan modal sendiri dan jumlah dana dari pihak ketiga.

Melihat struktur dan pola keuangan nasional dan lembaga-lembaga keuangan, maka secara kualitatif dapat dikatakan bahwa modal dari pihak ketiga khususnya bank-bank negara dan "off-shore" cukup besar. Sekarang mereka cenderung meminjam dalam rupiah. Di lihat dari sudut ini, kedudukan kelompok yang besar tersebut sudah dapat dipastikan mendapat pelayanan yang lebih baik dan berhasil menarik jumlah yang gigantis (dari macam-macam nasional) sudah merupakan kenyataan. Kelompok besar exposure kredit dari bank-bank negara sudah cukup besar, dan diperkirakan bahwa lebih banyak mereka menukarkan hutang-hutang "off-shore" dengan rupiah. Walaupun demikian bukan berarti para "retailer" atau distributor tidak mengambil kesempatan pula. Mereka umumnya memperoleh kredit dari produsen. Modal sendiri mungkin mereka simpan dalam bentuk deposito dan mereka mengulur waktu pembayaran kepada produsen atas hasil penjualannya. Bilamana mereka berhasil menahan sampai enam bulan, maka berarti ada tambahan bonus sebesar 8-10% dalam waktu enam bulan. Itu berarti bahwa di samping distributor/dealer menerima bunga dari bank, produsen harus menanggung beban bunga. Pada prinsipnya hal ini merupakan beban yang cukup berat. Masing-masing kedudukan mengambil kesempatan dan memanfaatkan kesempatan.

Tabel 1

## ASSET FINANSIAL BEBERAPA NEGARA DI ASIA

	Indonesia	Korsel	Malaysia	Pakistan	Filipina	Sri Lanka	Singapura	Muangthai
Perusahaan yang terdaftar	24	336	281	347	154	266	308	96
Saham yang tercatat (ribuan)	57.650	6.326	25.337	11.496	—	—	29.900	290
Kapitalisasi dari pasar (market capitalization)(dalam ribuan US\$)	105.1	5.776	28.416	1.250	942	—	38.039	1.732
Perputaran tahunan (jutaan)	1.218	4.350	1.852	354	13.823	2.778	3.043	83
Perputaran tahunan (jutaan US\$)	2,4	3.498	2.341	7,7	79,9	1.259	3.937	421
Perputaran/kapitalisasi dari pasar (%)	2,3	60,6	8,2	0,6	8,5	—	10,4	24,3
Jumlah modal sendiri (jutaan US\$)	1,0	537	783	56	—	—	447	185
Kapitalisasi bursa dibandingkan dengan GNP	0,1	6,9	93,3 (63*)	3,8	2,9	—	206,0 (68*)	4,3

\*hanya diambil dari perusahaan-perusahaan yang terdaftar (Desember 1984).

Sumber: Diterjemahkan dari *FEER* tertanggal 30 Januari 1986.

Tabel 2

ASSET FINANSIAL BEBERAPA NEGARA ASIA  
(dalam %)

	Indonesia 1982	Korsel 1982	Malaysia 1984	Pakistan 1982	Filipina 1982	Sri Lanka 1984	Muangthai 1983
Bank Sentral	41.6	10.0	10.8	27.7	18.7	30.8	19.6
Bank Komersial	46.8	52.9	45.5	60.3	46.9	52.4	56.0
Lembaga-iembaga Keuangan (Finance Companies)	0.0	2.2	10.3	0.0	3.5	1.7	11.2
Lembaga Keuangan non-bank	0.0	1.4	3.8	0.0	0.0	0.0	0.0
Lembaga Diskonto (discount houses)	0.0	0.0	1.4	0.0	0.0	0.0	0.0
Dana Pensiun	0.0	4.9	16.4	0.0	0.0	1.1	0.0
Dana Asuransi	3.0	3.2	2.9	1.5	3.2	2.3	1.3
Bank-bank Pembangunan	4.6	15.3	2.6	4.0	3.3	2.3	3.2
Tabungan	1.4	5.8	3.1	4.4	3.4	8.9	6.7
Lembaga-iembaga keuangan lainnya	2.6	4.2	3.1	2.1	21.2	0.4	2.0
Jumlah (US\$ milyar)	36.5	109.8	60.4	15.5	20.0	4.1	37.5

Sumber: Diterjemahkan dari *FEER*, 30 Januari 1986



Usaha Swasta, Pasar Uang dan Modal

Tabel pertama ini diambil dari FEER tanggal 30 Januari 1986, yang memberikan gambaran kepada kita suatu ikhtisar pasar uang dan modal dari bursa dan yang menarik adalah kapitalisasi dalam persentase GNP. Mungkin dalam praktek ini berarti sampai berapa jauh usaha (sektor pemerintah dan swasta) dapat menarik modal dari masyarakat dibandingkan dengan menarik dana dan modal dari dunia perbankan. Misalnya: kapitalisasi bursa di Indonesia hanya 0,1% sedangkan di Malaysia 93,3%, Singapura 206%, Muangthai 4,3%. Selanjutnya dilihat dari sudut financial asset maka gambarannya adalah sebagai berikut:

- Indonesia	US\$36,5 milyar
- Malaysia	US\$60,4 milyar
- Filipina	US\$20,0 milyar
- Muangthai	US\$37,5 milyar

Tabel kedua itu menggambarkan jumlah financial asset beberapa negara. Ini menggambarkan sampai berapa jauh keberhasilan suatu negara dalam usaha "deepening financial structure"-nya demi membantu perkembangan ekonomi dan bisnis nasionalnya.

Menurut laporan ADB yang secara singkat sekali diajukan oleh Anthony Rowley dalam FEER tanggal 30 Januari 1986, ternyata bahwa ketergantungan kepada pinjaman pihak ketiga disertai dengan penghasilan yang rendah telah menyebabkan banyak sekali kesulitan dalam struktur permodalan usaha swasta, sehingga ini mempunyai akibat yang berat bilamana ekonomi internasional mengalami resesi. Menurut Rowley dalam studi ADB, masalah ini mendalam sekali dan bersifat struktural. Sistem finansial negara-negara seperti Indonesia, Korea Selatan, Pakistan, Filipina, Muangthai dan Sri Lanka dapat dikatakan didominasi oleh bank-bank komersial dan bank-bank pembangunan (yang seringkali milik negara). Selanjutnya ia mengatakan: "Pemerintah keenam negara ini seringkali ikut serta secara mendalam dan mendominasi sektor finansialnya. Mereka menyalurkan pinjaman kepada sektor yang mereka beri prioritas (favoured sectors) dan seringkali hal ini menghasilkan hutang-hutang yang besar bagi perusahaan yang besar pula." Dominasi ini berada sekitar 70-90%, termasuk lembaga-lembaga keuangan lain yang dikuasai pemerintah. Maka berdasarkan data ini, adanya campur tangan pemerintah tersebut disimpulkan bahwa "the economic role of the private sector has been negligible."

Sebelum kami meneruskan penelaahan apakah benar peran swasta minimal sekali, kami ingin memberikan catatan tentang usaha swasta dan pasar uang dan modal. Seperti diketahui sebagian besar usaha-usaha yang termasuk

kelompok besar memilih jalan meminjam dari bank-bank besar di dalam dan di luar negeri. Di dalam negeri, sasaran utamanya adalah bank-bank negara, karena merekalah yang memiliki dana-dana yang cukup berarti. Belum banyak dari mereka (kecuali Panin Bank, Asuransi, Hotel Aryadutha dan lain joint-ventures) yang berusaha menarik modal dari bursa. Ini merupakan suatu perkembangan yang kurang menggembirakan. Dewasa ini seringkali terdengar himbauan agar tingkat bunganya diturunkan. Ini berarti dalam pemikiran mereka ingin meminjam kepada bank, mereka kurang/jarang memikirkan bagaimana memperbesar modal sendiri. Atau mungkin juga mereka tidak bersedia memasukkan modal seluruhnya. Perilaku mereka adalah meminjam dari bank, dan kurang mencari "money instrument" yang lain di mana mereka akan ikut serta mengambil risiko yang lebih besar. Secara mudahnya mereka ingin mengarahkan kebutuhannya pada kredit bank. Perilaku ini tidak dapat dipersalahkan karena pasar uang dan modal kita belum berkembang dan dewasa ini perkembangan bursa kita belum memperlihatkan gerakan walaupun kami perkirakan bahwa petugas sedang memikirkan berbagai cara dan usaha untuk menggerakkan bursa nasional. Dewasa ini bursa diidentifikasi dengan pemerintah, maka ada baiknya unsur swasta dalam kepemimpinan bursa ini dipertimbangkan, walaupun kita harus hati-hati dan menarik pelajaran dari Malaysia, Singapura dan Hongkong di mana unsur swasta dapat membawa kesulitan dalam bursa itu. Seperti dikatakan terlebih dahulu, studi ADB menganjurkan agar bursa bersifat swasta.

### **Peran Ekonomi Sektor Swasta Minimal?**

Studi ADB seolah-olah berkesimpulan bahwa peran swasta dalam bidang ekonomi nasional dikatakan "negligible" atau kurang berarti dan mungkin juga dapat dikatakan minimal sekali (termasuk di Indonesia). Makalah ini lebih lanjut mengatakan bahwa bilamana kita mempertimbangkan bahwa dewasa ini masih banyak usaha milik negara (perbankan, industri, perkapalan, perkebunan, dan lain-lain) dan usaha swasta yang masih bersifat usaha keluarga, penulis melihat ini sebagai kendala terhadap perkembangan "security market." Berbagai pandangan diajukan di sini baik yang mengatakan bahwa peran swasta nasional di Indonesia cukup banyak dan mereka yang berpendapat bahwa secara substansial belum demikian. Sektor usaha pemerintah masih dominan. Mungkin bilamana kita mulai dengan melihat bahwa sebagai akibat daripada perkembangan sejarah melalui pengambilalihan dan kebijakan bahwa dalam rangka mencapai pemerataan yang lebih tinggi, campur tangan pemerintah masih dirasakan perlu oleh berbagai kelompok untuk terus dilakukan. Pelaksanaan ini seringkali berupa pembentukan badan-badan atau usaha-usaha milik negara. Dilihat dari sudut ini maka banyak sektor kegiatan ekonomi dan bisnis kita memperlihatkan dominasi usaha milik negara



misalnya BUMN dari sektor perkebunan, perbankan, lembaga-lembaga keuangan non-bank, asuransi, pengangkutan, beberapa sektor manufacturing seperti pupuk dan sebagainya. Karena belum ada studi yang dapat mengajukan angka-angka, maka apakah yang diajukan di sini lebih bersifat observasi kualitatif yang akan berbeda-beda satu sama lain tergantung dari sudut mana hal tersebut ditinjau.

### **Engine of Growth - Penggerak Pertumbuhan**

Bilamana sektor swasta diharapkan dapat bertindak sebagai penggerak pertumbuhan (karena sektor pemerintah menurun kapabilitasnya), maka banyak analis berpendapat bahwa hal ini belum mungkin terjadi. Bukan saja karena suasana dan lingkungan belum seluruhnya memungkinkan dan meng-gairahkan, tetapi juga karena kapabilitasnya masih terbatas sebabnya. Misal proyek-proyek baru yang masih banyak sekali dibebani oleh hutang-hutang "off-shore" atau bank-bank negara/swasta/asing, dan lain-lain. Maka mungkin yang lebih penting adalah bagaimana aparat produksi yang ada ini dapat digerakkan sehingga dapat bekerja penuh. Sudah tentu hal ini masih merupakan pertanyaan, karena semua ini berhubungan erat dengan daya beli masyarakat pada umumnya. Dewasa ini lebih banyak tendensi/kecenderungan ke arah menabung daripada konsumsi. Sehingga secara menyeluruh sulit diharapkan bahwa sektor swasta dapat berperan sebagai penggerak pertumbuhan (engine of growth), karena kapabilitas dan kapasitas masih bersifat terbatas.

### **Penyumbang Pajak**

Menurut beberapa analis antara lain Dr. Soehartono, sumbangan swasta -- sektor manufacturing -- terhadap VAT tidak terlalu banyak, diperkirakan 8%. Sebelum ada Undang-Undang Pajak, kami membaca bahwa sumbangan perusahaan milik negara (khususnya bank negara) lebih besar dari sektor swasta. Dengan adanya Undang-Undang Pajak, sektor swasta memberi sumbangan lebih banyak pada penghasilan pajak. Ini dapat dargumentasi, bahwa pembayaran bunga kepada bank negara cukup besar, ini berarti secara tidak langsung ada sumbangan yang cukup berarti.

### **Jumlah-jumlah yang Dibiayai oleh Masyarakat**

Tabel 1 yang dibuat oleh FEER tanggal 30 Januari 1986, antara lain menggambarkan kapitalisasi yang dilakukan melalui bursa. Gambaran ini

memberikan kepada kita pola pembiayaan suatu negara. Tabel yang kedua menggambarkan kepada kita "financial asset." Ini menggambarkan pula tingkat "deepening dari struktur finansial suatu negara." Makin membesar financial asset, makin dapat dikatakan lembaga-lembaga keuangan tersebut memperlihatkan perkembangan. Bilamana kita melihat tabel pertama maka kita melihat bahwa kapitalisasi yang dilakukan melalui bursa Indonesia adalah 0,1%, sedangkan di Singapura 206%, Muangthai 4,3%, Malaysia 93,3%, dan Filipina 2,9%. Bilamana kita hubungkan ini dengan Tabel 2, di mana "financial asset" yang terbesar ada di tangan Bank Sentral dan Bank Komersial, maka ini berarti pola pembiayaan di Indonesia masih didominasi atau tergantung pada dana-dana bank-bank pemerintah. Angka kapitalisasi bursa sebesar 0,1% menunjukkan kepada kita bahwa peran swasta dilihat dari sudut dana dapat dikatakan belum terlalu besar, mungkin dapat digolongkan sebagai "negligible," seperti apa yang disimpulkan oleh A. Rowley.

### **Peran Setelah Produsen**

Bilamana kita melihat sektor yang ada di antara sektor produsen dan sektor konsumen, yaitu sektor perantara yang menyampaikan asortimen produk kepada konsumen terakhir, maka peran swasta tampak sekali. Karena tanpa adanya sektor ini, roda perekonomian dan bisnis tidak akan dapat berjalan dengan baik. Misalnya: semen, yang dihasilkan oleh perusahaan negara atau swasta bila telah masuk jalur perantara, yang penting bukan asal-usulnya, akan tetapi bagaimana cara menyampaikan produk-produk ini kepada konsumen terakhir. Bilamana kita meninjau dari sudut ini, mungkin dapat dikatakan peran swasta di sektor perantara cukup banyak.

### **Lapangan Kerja**

Dilihat dari sudut penampungan para pekerja maka sektor swasta dapat dikatakan cukup berperan. Jutaan "drop-out" (keluar sekolah) yang tidak mempunyai ijazah dan sulit diterima dalam lingkungan pemerintah akan mencari lapangan kerja di sektor swasta. Apakah sebagai pekerja di pabrik, pegawai biasa bahkan banyak di antaranya dapat menanjak sebagai manajer atau yang ingin berdiri sendiri dapat mencari lapangan kerja di sektor informal. Dilihat dari sudut ini mungkin sekali sektor swasta dapat berperan dalam usaha meringankan beban/mengurangi pengangguran. Justru dari para "drop-out" ini diharapkan ada kelompok-kelompok yang akan timbul sebagai wirausaha. Dari generasi berusia lebih dari 55 tahun umumnya wirausaha bukan terdiri dari lulusan perguruan tinggi.



Melihat data-data seperti yang diperoleh dalam studi ADB, dari angka-angka kapitalisasi melalui bursa dapat dikatakan perannya masih tidak terlalu tampak, demikian juga dalam hal sumbangan melalui pajak penghasilan dan VAT. Akan tetapi dari kegiatan-kegiatan lain, mungkin sekali sektor swasta masih cukup berperan, walaupun masih dapat ditingkatkan. Untuk ini maka mungkin penting diadakan semacam inventory (seperti yang digagaskan oleh Drs. Marii).

### **Inventarisasi**

Dikatakan bahwa *investasi*: sudah terdapat kejenuhan, dan dalam sektor manakah yang mengalami kejenuhan, perlu diadakan suatu penelaahan dengan lebih terinci.

*Di bawah kapasitas* (undercapacity-underutilization): keluhan umum adalah bahwa industri-industri pada umumnya memproduksi di bawah kapasitas. Ini sudah tentu mengakibatkan peningkatan dalam harga pokok, sehingga perlu dicari jalan keluar untuk memecahkan situasi yang sulit ini. Ini memerlukan studi per kasus. Mungkin semua ini menunjukkan dan disebabkan oleh adanya "low purchasing power."

### **Kebijakan**

Atas dasar hasil studi I dan II, dan lepas dari masalah pemilikan, perlu dipikirkan kembali kebijakan fiskal dan moneter yang dapat menstimulasi kegiatan-kegiatan, misalnya dengan mengurangi pertajaman tindakan-tindakan yang bersifat diferensial sekali. Akan tetapi di sini juga diperdebatkan apakah tindakan fiskal/moneter saja cukup untuk menstimulasi permintaan itu? Bilamana ada gagasan yang menarik tentu akan dapat diterima, tetapi timbul pertanyaan siapakah yang harus melakukan ini? Ada yang mengatakan, mungkin Kadin atau lembaga LP3E Kadin. Apakah hal ini mungkin karena badan-badan ini tidak memiliki "man-power" yang permanen dan belum tentu mempunyai kualifikasi untuk melaksanakannya serta dari mana dana-dananya. Atau apakah hal ini diserahkan saja kepada asosiasi? Kesulitan-kesulitan yang akan timbul pun sama. Maka dalam hal ini perlu dipelajari lebih lanjut, agar gagasan Drs. Marii itu dapat diwujudkan, sehingga terdapat gambaran yang lebih akurat.

### **Situasi/Kondisi Sektor Swasta pada Umumnya**

Kelompok lain bertanya, bagaimana sebetulnya perilaku dan sikap para pemilik, wirausaha dalam usaha menghadapi masalah-masalah yang melesu

ini? Adakah usahawan yang hendak mengadakan ekspansi, dan bilamana ada apakah alasannya dan dalam sub-sektor manakah hal ini terjadi? Misalnya dikatakan ada majalah/harian-harian tertentu yang maju dan terus mengadakan ekspansi. Ini berarti masih ada lapangan usaha yang dalam keadaan lesu masih tetap berekspansi. Ada yang mengatakan bahwa lebih baik mempertahankan apa yang ada, dan bila ini saja dapat dilakukan maka hal ini sudah dapat dianggap suatu survival. Kelompok lain mengatakan lebih baik mengadakan kontraksi dari semua kegiatan, mengadakan konsolidasi dan menjual apa yang membebankan kelompoknya. Ada juga yang mengatakan, lebih baik melikwidasi/menjual apa yang telah dibangun selama ini.

Perilaku ini bukan saja terdapat di kalangan usahawan nasional, tetapi juga di antara para partner joint-venture juga banyak yang ingin mengundurkan diri dari usaha-usahanya di bidang manufacturing. Bahkan ada perusahaan "joint-venture" yang sudah menjual mayoritas sahamnya kepada partner Indonesia.

Menurut observasi, dewasa ini sebagian besar usaha sektor manufacturing mengalami kesulitan yang cukup besar. Hutang-hutang mereka pada bank cukup besar, "cash-flow" mengalami kemacetan dan keadaan bisnis terus-menerus menurun. Maka tidak mengherankan bilamana di antara mereka sebagian sudah ingin keluar dari usaha tersebut dan menjualnya kepada yang masih bersemangat dengan harga yang jauh lebih rendah daripada investasi baru. Bilamana hal ini terjadi, maka akan terdapat apa yang dinamakan regenerasi dalam pemilikan berbagai usaha swasta di sektor manufacturing.

### **Peran/Tempat Swasta dan Sarana Bisnis**

Menurut beberapa kalangan selama aspek sarana bisnis seperti:

1. Perkembangan dalam bidang bursa yang lebih canggih belum terwujud.
2. Belum adanya usaha keluarga yang "to go public."
3. Belum ada perubahan berperilaku yang lebih sungguh-sungguh dari aparat kebijakan dan administratif, serta
4. Perubahan perilaku di pihak swasta.

Maka dengan perkataan lain selama sarana bisnis belum dapat menciptakan suasana yang memungkinkan perkembangan sarana yang canggih, diperkirakan kedudukan dan peran sektor swasta pada umumnya akan tetap belum dapat berkembang menjadi penggerak pertumbuhan. Kita katakan pada umumnya, karena dilihat dari sudut sub-sektor swasta masih ada yang dapat dan telah bertindak sebagai penggerak kegiatan ekonomi dan bisnis. Ini ber-



arti pula selama sarana bisnis belum dapat berkembang menjadi canggih, maka tempat dan peran usaha swasta tetap terbatas dan penuh berbagai kendala.

### Tantangan dan Sikap Sektor Swasta

Menurut pengamatan kami, apakah yang kami uraikan di atas merupakan suatu masukan. Akan tetapi hal ini bukannya tidak dapat diubah. Proses privatisasi sudah mulai menjadi gerakan yang dapat menolong dan mendorong sektor swasta Indonesia ke arah peran yang lebih aktif. Dahulu misalnya tidak akan ada pembahasan tentang penjualan usaha milik negara. Sekarang sudah ada usaha membeli milik negara, misalnya di sektor perkebunan. Ada kelompok usahawan yang membentuk kelompok baru untuk menawar perkebunan itu. Namun hal ini belum final, karena tampaknya yang harus mengambil keputusan adalah Departemen Keuangan yang resminya menjadi pemilik perkebunan.<sup>3</sup> Akan tetapi bahwa proses ini terjadi sudah membuktikan bahwa proses privatisasi sudah mulai dapat diterima oleh para birokrat/teknokrat kita. Prof. Sadli dapat menyetujui dalam prinsip pengalihan BUMN dengan ketentuan tertentu. Tantangan yang akan dihadapi oleh sektor swasta adalah cara mendapatkan dana dalam rangka pengambilalihan usaha milik negara tersebut. Dalam hal ini sebaiknya kelompok swasta tersebut menggunakan lebih banyak dana sendiri dan bila mungkin jangan terlalu menggantungkan kepada pemerintah. Cara-cara yang mungkin bisa dilakukan untuk menarik uang dari masyarakat misalnya: menggunakan instrumen "bonds" atau dengan bekerjasama dengan lembaga keuangan, sudah tentu dalam hal ini dengan persetujuan yang berwenang.

Bilamana bursa belum dapat bergerak lebih cepat, mungkin dapat dengan cara langsung menarik uang dari masyarakat, dapat dan wajib dipikirkan, caranya yang sehat dan bertanggung jawab.

PT Dana Sarana Bersama yang menjadi wadah kerjasama antara bank-bank swasta dan pemerintah mungkin dapat mengambil inisiatif. Tampaknya sektor swasta tidak akan dapat berperan lebih banyak bila tidak dicari jalan untuk menarik dana langsung dari masyarakat. Sebetulnya yang paling logis adalah bursa, akan tetapi dengan berbagai kendala, hal ini belum dapat dilakukan menurut aturan yang biasa berlaku dalam lingkungan dunia usaha.

Mungkin pula dapat dipikirkan bahwa bursa dapat dimanage bersama antara swasta dan pemerintah, seperti halnya bursa di negara lain yang sudah

---

Berita terakhir adalah pemerintah memutuskan membatalkan tawaran itu ke kelompok swasta, karena memperoleh keringanan-keringanan dari BBD.

berkembang menjadi lembaga yang memiliki sarana yang sudah canggih. Sudah tentu kita harus mencegah kemungkinan terjadinya manipulasi seperti Pan Electric dan sebagainya yang membesarkan diri melalui berbagai manipulasi atas dasar "paper transactions." Sikap dan perilaku dalam menghadapi tantangan yang sulit ini harus lebih positif dan harus memperlihatkan perilaku sabar, tekun dan jangan tergoda untuk memperbesar diri dan mengadakan ekspansi melalui usaha-usaha yang tidak terpuji. Jauhkan diri dari segala macam "paper transactions" yang tidak riil tersebut. Usaha-usaha keluarga juga sudah harus memikirkan dan mengambil sikap yang lebih terbuka dalam rangka "to go public." Dengan adanya ini, ketergantungan pada fasilitas bank-bank negara mungkin akan berkurang, bahkan suatu saat dapat menjadi nasabah penyumbang, tidak terus-menerus menarik dana. Bersama-sama mungkin kita dapat mengadakan perubahan dari pola dan sumber-sumber dana tersebut agar sektor swasta dapat lebih berperan dan tidak terlalu tergantung kepada bank-bank negara saja. Perubahan perilaku ini bukan saja berlaku untuk para petugas, tetapi juga para birokrat, pengusaha dan juga termasuk publik yang akan mempercayakan dana-dananya kepada usaha tersebut secara langsung atau melewati perbankan atau lembaga keuangan lainnya.

Makalah ini merupakan usaha pertama dalam rangka mempelajari dan mengajukan beberapa aspek daripada sektor swasta, khususnya dalam era proses privatisasi ini. Perlu dicatat di sini bahwa ini merupakan pandangan pribadi dengan segala macam kelemahan karena hanya merupakan pemikiran seorang saja. Maka "input," koreksi dan sebagainya yang bersifat kualitatif, kuantitatif dan subjektif kami harapkan dari para pembaca makalah singkat ini.

## IKHTISAR

Makalah singkat ini membahas beberapa aspek proses privatisasi/swastanisasi (penswastaan perusahaan, yang saat ini sedang berjalan di negara-negara industri, negara-negara berkembang, termasuk pula negara sosialis). Proses privatisasi ini tampaknya didasarkan pada pengalaman bahwa usaha milik negara tidak akan dapat menciptakan efisiensi seperti yang dapat diberikan oleh usaha-usaha swasta. Para pendukung privatisasi ini menentang pendapat Herbert Morrison yang menjadi bapak nasionalisasi. Ia berpendapat bahwa persaingan hanyalah penghamburan sumber-sumber yang langka.

Akan tetapi dalam kenyataan, ratusan juta konsumen tidak berpendapat demikian. Mereka berpendapat bahwa persaingan dengan risiko dan "reward"-nya justru mendorong ke arah perbaikan pola konsumsi. Hal ini juga sudah merupakan keyakinan para pimpinan negara industri seperti Inggris,



Amerika dan negara-negara berkembang lainnya. Akan tetapi ini tidak berarti bahwa gerakan proses privatisasi ini merupakan suatu gerak yang homogen. Dalam realitas heterogenitas lebih menonjol.

Negara-negara mempunyai perbedaan dalam hal sejarah, sistem politik, kebudayaan, tingkat kekuatan dan pertumbuhan ekonomi, jumlah dan kualitas para birokrat dan kualitas para manajer di sektor swasta. Karena itu cara dan bentuk pelaksanaan privatisasinya pun juga berbeda. Menurut studi (ADB) seperti dilaporkan oleh FEER, proses ini sebenarnya dapat membantu dan mendorong sektor swasta, walaupun dilihat dari sudut kapitalisasi melalui bursa, perannya masih dianggap "negligible" (kurang berarti). Pendapat ini masih dapat dan akan diperdebatkan, karena peran ini dapat dilihat dari berbagai sudut. Dari sudut usaha sub-sektor swasta, perantara atau informal sektor swasta cukup tampak karena dapat menambah pemberian kesempatan dan lapangan kerja.

Tempat dan kedudukan swasta, seperti dalam pembahasan berikutnya, sangat tergantung pada faktor-faktor berikut:

- (a) Nationhood (identitas nasional);
- (b) Kelangsungan/kontinuitas kepemimpinan politik (continuity of political leadership);
- (c) Orientasi kepemimpinan;
- (d) Kemampuan dan kepandaian mengelola pembangunan ekonomi dan bisnis (administrative competence);
- (e) Pendirian dalam berbagai kebijakan (policy stance);
- (f) Perkembangan sejarah bisnis;
- (g) Kelompok wirausaha dan kemampuannya/kapabilitas;
- (h) Sarana bisnis.

Sektor swasta di Indonesia adalah heterogen dan dapat dipandang dari berbagai sudut. Juga dapat disebabkan oleh berbagai faktor yang telah diuraikan di halaman sebelumnya. Bilamana kita melihat kepada realitas usaha, maka perkembangan sarana yang canggih seperti bursa yang canggih, merupakan pra-syarat dalam memberi kesempatan meningkatkan kedudukan dan peran sektor swasta. Studi ADB berpendapat bahwa bursa sebaiknya diatur/dimanager oleh sektor swasta.

Sehubungan dengan ini, maka selama faktor-faktor lain dan faktor sarana belum dapat diubah karena adanya berbagai kendala, maka tantangan kepada sektor swasta adalah bagaimana cara dan metode yang terbaik agar dapat menarik dana langsung dari masyarakat. Mungkin harus diadakan kerjasama antara kelompok-kelompok sektor swasta/bank-bank negara dengan mereka yang berwenang. Mungkin PT Dana Bersama bila diorganisasi secara profesional dapat digunakan sebagai penggerak ke arah ini.

Di negara-negara yang sudah maju, tampaknya mereka mengambil strategi "trading nation." Ini menunjukkan bahwa strategi "trading nation" telah berhasil membawa/menempatkan perekonomian suatu negara pada posisi yang dapat menciptakan keberhasilan. Para pelaku/aktor dari "trading nation" tersebut tampaknya sebagian besar dari sektor swasta.

Tantangan lain, yaitu perlunya perubahan perilaku dari semua pihak. Aspek ini mungkin yang tersulit, karena hal ini bersangkut paut dengan berbagai kepentingan kelompok (birokrasi dan sebagainya) dan pribadi-pribadi. Semua ini sudah kami uraikan secara singkat dalam bab satu dan dua.

Perlu dicatat di sini, bahwa makalah ini merupakan usaha permulaan agar memperoleh gambaran yang lebih lengkap dari sektor yang diharapkan dapat meningkatkan perannya. Kami menunggu semua koreksi, tambahan, sanggahan maupun kritik yang konstruktif.



# Peran Sektor Swasta dalam Pembangunan Ekonomi Kebangsaan\*

Sofyan WANANDI

## PENGANTAR

Selama 2 tahun terakhir ini peran sektor swasta dalam pembangunan ekonomi Indonesia merupakan masalah yang banyak dibahas dalam berbagai seminar, di media massa, dan dalam percakapan informal. Secara nasional pertama kali masalah ini disoroti secara sistematis dalam diskusi panel yang diselenggarakan harian *Suara Karya* pada bulan Februari 1984. Pada waktu itu, yaitu menjelang Indonesia memasuki pelaksanaan Pelita IV, pemerintah sendiri menegaskan perlunya sektor swasta mengambil peran yang lebih besar dalam pembangunan. Peningkatan peran ini tampaknya ditunjukkan dalam besarnya saham dari apa yang dinamakan sektor "masyarakat" dalam penanaman modal, yaitu sebesar Rp 67,5 trilyun -- atau 46,5% -- dari Rp 145 trilyun selama Pelita IV.

Sebenarnya, besarnya peran sektor swasta tidak dinyatakan secara eksplisit, sebab yang diartikan dengan sektor masyarakat itu adalah gabungan dari berbagai ragam kegiatan yang mempunyai alasan, tingkah-laku, dan orientasi yang berbeda-beda, yang biasa dikenal sebagai sektor swasta, BUMN (sektor perusahaan negara dan daerah), sektor pemerintah daerah dan sektor koperasi. Artinya, semua sektor kecuali pemerintah pusat, yang kegiatannya dicakup oleh APBN. Walaupun demikian, banyak kalangan melihatnya sebagai pertanda keseriusan pemerintah untuk melihat peranan sektor swasta yang meningkat.

Salah satu alasan pemerintah untuk mendorong peran swasta yang lebih besar itu adalah menurunnya kemampuan pemerintah untuk memperoleh

---

\*Makalah disampaikan pada Seminar YPPI pada Peringatan 20 Tahun Orde Baru, Jakarta, 3-5 Maret 1986

dana-dana pembangunan melihat prospek perkembangan harga minyak di pasar internasional yang kurang menggembirakan dalam jangka menengah. Sedangkan, seperti diketahui, bagian terbesar dalam penerimaan dalam negeri pemerintah berasal dari pajak sektor minyak yang peningkatannya secara fantastis selama periode Pelita II dan Pelita III telah memungkinkan pemerintah meningkatkan APBN-nya secara cukup fantastis pula. Secara umum dapat dikatakan bahwa dalam era pasca-minyak, sektor swasta harus dapat memainkan peran sebagai salah satu motor pertumbuhan ekonomi. Seperti dinyatakan pemerintah, peran swasta ditingkatkan guna mencapai pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi, perluasan lapangan kerja, dan landasan yang tangguh untuk lepas landas.

Diskusi panel *Suara Karya* itu sangat menarik karena menunjukkan bahwa sambutan masyarakat terhadap ajakan dan harapan pemerintah itu berbeda-beda. Ada anggapan bahwa sektor swasta diajak berperan serta hanya kalau dibutuhkan jika keadaan memaksa tetapi akan dibuang bila sudah tidak diperlukan. Ada pula perasaan bahwa pada dasarnya sektor swasta dilihat sebagai sapi perah oleh pemerintah (baca: birokrasi). Tetapi ada pula yang mengajukan pertanyaan yang bersifat fundamental, yaitu apakah dalam tata ekonomi Indonesia memang ada tempat bagi swasta.<sup>1</sup>

Dalam dua tahun terakhir ini mungkin tidak banyak dicapai kemajuan dalam usaha meningkatkan peran sektor swasta. Walaupun berbagai tindakan pemerintah, seperti yang digariskan oleh Inpres No. 4, membantu melancarkan kegiatan ekonomi nasional dengan mengurangi beban-beban ongkos yang ikut membentuk ekonomi-biaya-tinggi itu, tetap dirasakan suasana yang mencekam kegiatan dunia usaha karena peraturan yang berlebihan dan pengaturan yang sering tidak masuk akal. Selain itu, iklim usaha memang sedang parah. Secara keseluruhan ekonomi Indonesia belum dapat pulih dari kelesuan yang dirasakan sejak tahun 1982 ketika ekonomi Indonesia mengalami pertumbuhan yang sangat rendah dan terendah dalam era Orde Baru.

Sementara itu, prospek pasar minyak internasional telah berkembang ke arah yang semakin tidak menggembirakan. Hal ini berarti bahwa ajakan pemerintah untuk meningkatkan peran swasta seharusnya menjadi semakin urgcn. Sclagi pembahasan mengenai peran swasta itu belum sampai membuahkn konsensus nasional, apalagi gagasan-gagasan operasional, pembicaraan umum pada saat ini telah beralih pada masalah yang lain, yaitu peningkatan efisiensi nasional, yang hanya secara tidak langsung melibatkan pembahasan mengenai peran swasta.

---

<sup>1</sup>Lihat tulisan Hadi Soesastro, "Suara Karya Merekam Suara Swasta," *Tempo*, 25 Februari 1984.



Tema populer saat ini, yaitu yang disebut privatisasi atau swastanisasi itu, sebenarnya malahan tidak menyangkut sektor swasta *an sich* tetapi mengenai sektor BUMN. Konstataasi bahwa sektor BUMN tidak efisien, atau relatif kurang efisien dibandingkan dengan sektor swasta, bukanlah hal baru dan sebenarnya tidak lagi perlu diperdebatkan. Seharusnya memang BUMN menangani bidang kegiatan usaha di mana pertimbangan ekonomi bukan merupakan pertimbangan yang utama. Malahan, bila suatu BUMN menunjukkan keuntungan, ia sebenarnya harus dipersoalkan. Sebab, keuntungan itu mungkin dicapai berkat adanya kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah yang sengaja menciptakan distorsi ekonomi yang menguntungkan usaha tersebut. Usaha tersebut bisa saja diswastakan, dan usaha itu mungkin akan menghasilkan keuntungan yang semakin besar. Tetapi apabila lingkungan kebijaksanaan yang ada tetap dipertahankan, penswastaan atau privatisasi itu tidak ada artinya sama sekali. Malahan dapat dikatakan bahwa peningkatan peran sektor swasta itu hanya semu sifatnya.

Baru-baru ini Panglaykim mencoba mengaitkan kedua pokok permasalahannya: peran swasta di satu pihak dan swastanisasi di pihak lain. Melalui suatu penafsiran tentang gejala swastanisasi yang terlihat secara global, khususnya di kawasan Asia Pasifik, peningkatan peran swasta dan swastanisasi dilihat sebagai dua sisi dari mata uang yang sama.<sup>2</sup> Keduanya merupakan jawaban terhadap tantangan internasional baru yang dihadapi semua ekonomi di dunia, dan khususnya secara sangat tidak menguntungkan bagi negara-negara berkembang.

Era baru teknologi, sifat jaringan perdagangan internasional, dan perubahan dalam arus modal internasional, kesemuanya itu mendorong dan membantu terbentuknya keunggulan komparatif buatan manusia di pihak negara-negara industri maju. Dengan perkataan lain, kecenderungan internasional dewasa ini berakibat menumpulnya keunggulan komparatif yang secara potensial dipunyai negara-negara berkembang. Tantangan internasional ini, menurut Panglaykim, seharusnya merupakan alasan cukup untuk tidak lagi mempersoalkan masalah peningkatan peran swasta dan swastanisasi secara ideologis.

Perspektif di atas menunjukkan perlunya fleksibilitas bagi setiap ekonomi yang terbuka untuk dapat menghadapi, menjawab, dan mengambil manfaat dari perkembangan dan tantangan internasional tersebut. Peningkatan peran sektor swasta menjadi relevan karena organisasi swasta dapat bersifat jauh

<sup>2</sup>Lihat J. Panglaykim, *Era Proses Privatisasi dan Sektor Swasta Nasional: Tempat, Peran dan Tantangan*, makalah yang disampaikan pada Ceramah Ulang Tahun ke-15 Majalah *Tempo*, 27 Februari 1986.

<sup>3</sup>Lihat, "Dipertanyakan, Kemampuan Bertahan Tanpa Privatisasi," *Harian Kompas*, 28 Februari 1986.

lebih fleksibel daripada organisasi pemerintah. Swastanisasi menjadi relevan karena ekonomi yang didominasi oleh perusahaan-perusahaan negara cenderung menjadi "tegar." Perspektif ini mungkin perlu diberi tempat yang penting apabila kita hendak melihat ke depan, katakanlah untuk 20 tahun mendatang ini.

## MEMPERTAHANKAN MOMENTUM PEMBANGUNAN

Telah berulang kali dinyatakan bahwa rangkaian Pelita-Pelita yang ditujukan untuk menjaga kesinambungan usaha-usaha pembangunan diperlukan karena landasan ekonomi nasional kita belum kuat. Salah satu faktor penting untuk memperkuat landasan itu adalah sektor swasta sebagai pencerminan *swadaya masyarakat*. Faktor lainnya adalah koperasi.

Tantangan internasional yang sedang dan akan terus kita hadapi selama 20 tahun mendatang memang kompleks sifatnya, tetapi alternatif lain bagi kita, yaitu strategi yang berpaling ke dalam (*inward looking*), pasti akan membawa akibat yang sangat merugikan dalam jangka panjang.

Data-data komparatif dalam Tabel 1 untuk sejumlah negara menunjukkan kaitan antara keberhasilan ekspor, yang merupakan pencerminan keterbukaan ekonomi -- dan karenanya, daya saing internasional, dengan peningkatan kemakmuran (dan kesejahteraan yang dimungkinkan olehnya).

Tabel 1

### PENINGKATAN EKSPOR DAN PERTUMBUHAN EKONOMI SELAMA PERIODE 1967-1984 DI BEBERAPA NEGARA

Negara	Ekspor 1984 (nilai nominal) 1967 = 100	PDB 1984 (riil) 1967 = 100
Korea	8.780	450
Singapura	9.220	440
Indonesia	2.960	330
Muangthai	1.080	300
Brasil	1.630	290
Jepang	1.630	260
Meksiko	2.120	250
Filipina	670	220
India	640	190



India boleh kita ambil sebagai satu contoh ekonomi yang sangat membatasi keterbukaannya di waktu lalu. Dalam periode 1967-1984, secara nominal nilai eksportnya hanya meningkat sebesar sekitar 6 kali. Selama periode itu, produk domestik brutonya (PDB) secara riil hanya meningkat sebesar 1,9 kali. Pada eskترم lain kita lihat Korea Selatan. Dalam periode yang sama nilai eksportnya meningkat sebesar hampir 90 kali, dan produk domestik brutonya (riil) meningkat sebesar 4,5 kali.

Pengalaman Indonesia selama periode 17 tahun terakhir ini tidak jelek biarpun dalam 4 tahun belakangan ini kita berada dalam stagnasi ekonomi. Selama periode 1967-1984 itu, ekspor mengalami kenaikan sebesar hampir 30 kali. Bersamaan dengan itu produk domestik bruto meningkat sebesar 3,3 kali. Masalah yang kita hadapi sekarang ini adalah bagaimana kita dapat mempertahankan momentum pembangunan itu untuk 20 tahun mendatang. Kita mengetahui bahwa hasil yang menggembirakan itu telah sangat dipengaruhi oleh perkembangan yang menguntungkan dalam pasar minyak internasional selama dasawarsa 1970-an.

Tidak ada yang dapat memberikan kepastian mengenai perkembangan pasar minyak internasional dalam dua dasawarsa mendatang. Memang ada kemungkinan bahwa dalam jangka menengah pasar minyak akan menguat kembali walaupun ini hanya berarti bahwa harga minyak secara riil dapat bertahan pada tingkat tertentu. Tetapi pengalaman waktu lalu telah menunjukkan bahwa sebaiknya ekonomi Indonesia tidak terlampaui bergantung pada sektor minyak (dan gas bumi). Alasannya jelas, ketergantungan pada satu komoditi saja -- apa pun itu, minyak atau yang lain -- tidak pernah menguntungkan dalam jangka menengah dan panjang. Cepat atau lambat pengaruh negatifnya akan terasa.

Tekanan pemerintah pada pengembangan sektor ekspor non-migas memang tepat dilihat dalam kaitan ini. Apabila kita pelajari dan renungkan lebih dalam, peningkatan ekspor non-migas itu mau tidak mau berarti peningkatan peran sektor swasta dan usaha swadaya masyarakat umumnya karena potensi ekspor non-migas yang terbesar adalah di bidang usaha di mana penanganan oleh sektor swasta atau swadaya masyarakat adalah yang terbaik.

Maka bila di satu pihak pemerintah berusaha menggalakkan ekspor non-migas adalah aneh bila di pihak lain tidak dirumuskan kebijaksanaan yang mendorong pengembangan sektor swasta atau sesedikitnya dihilangkan kebijaksanaan yang menghambat pengembangan sektor swasta. Dalam kaitan ini maka pembahasan dan usaha-usaha ke arah deregulasi, penyederhanaan prosedur, pengurangan campur tangan birokrasi -- dan mungkin swastanisasi, memang relevan. Pengalaman selama 2-3 tahun terakhir ini menunjukkan

bahwa usaha-usaha itu tidak bisa diselenggarakan secara *piecemeal*, dan perlu cukup menyeluruh.

Tuntutan yang bersifat komprehensif itu sebenarnya bukan tuntutan yang berlebihan; yang diperlukan untuk meningkatkan peran sektor swasta (dan swadaya masyarakat) adalah suatu iklim berusaha yang sehat, yang dijamin oleh suatu sistem yang memberikan kepastian dan yang bersifat transparan. Dalam negara berkembang tidak dapat dihindarkan bahwa kebijaksanaan dan peraturan pemerintah dapat dan harus berubah, tetapi perubahan itu harus jelas alasannya. Begitu pula perlunya intervensi pemerintah juga tidak lagi masalah untuk diperdebatkan.

Tantangan keadaan sebenarnya meminta dijalinnya suatu *partnership* antara sektor swasta dan pemerintah. Partnership ini merupakan salah satu kunci keberhasilan Jepang. Apa yang dinamakan "Japan Incorporated" itu, yang sering kali memang diberi arti yang berlebihan, sebenarnya merupakan suatu sarana, suatu alat, yang memungkinkan Jepang melaksanakan apa yang dikenal sebagai "targeting" dalam kebijaksanaan industri (*industrial policy*)-nya. Dengan *targeting* itu secara bersama-sama ditentukan industri-industri (atau kegiatan usaha) mana yang akan dikembangkan di Jepang dan yang sekaligus akan memasuki pasar-pasar di dunia. Strategi serupa ini juga dikenal sebagai *commodity approach*, dan memang di Indonesia sudah sering diusulkan dan disebut-sebut. Tetapi operasionalisasinya hingga saat ini tidak dipikirkan secara serius. Hal ini mungkin disebabkan karena *mekanisme* tidak pernah dianggap sebagai bagian penting dari pelaksanaan kebijaksanaan. Dalam kasus Jepang ada yang dinamakan "administrative guidance." Padahal, suatu kebijaksanaan yang baik sering kali tidak dapat diterapkan atau tidak membawa hasil seperti yang diharapkan karena mekanismenya tidak ada atau tidak memadai.

*Institution building* merupakan faktor penting dalam keberhasilan Jepang. Perlu dicatat bahwa institusi-institusi itu berkembang dari pengalaman dan bukan sekali jadi. Tangguhnya institusi-institusi itu merupakan hasil dari kerjasama -- *partnership* -- antara sektor swasta dan pemerintah. Institusi-institusi yang tangguh itu juga tetap dapat menjaga kemampuan adaptasinya -- fleksibilitasnya -- karena bersifat *mission-oriented*.

Pembahasan di atas tidak dimaksudkan agar kita meniru dan mengambil alih institusi-institusi seperti yang ada di Jepang. Tetapi pengembangan mental kerjasama, kesadaran akan perlunya institusi yang tangguh dan fleksibel (seperti terlihat pada Sogo Shosha Jepang), dan sifat *mission-oriented* itu perlu mendapatkan perhatian. Pengalaman ini menunjukkan bahwa peningkatan peran swasta tidak bisa dilaksanakan dalam vakum, dan usaha ini harus menjadi bagian pokok dalam upaya pembangunan ekonomi nasional.



## TUGAS SEKTOR SWASTA

Seperti ditunjukkan oleh Panglaykim, pembahasan mengenai swastanisasi masalah yang menarik tetapi tidak relevan bila tidak dikaitkan dengan tantangan internasional yang dihadapi *dan* dengan tantangan yang dihadapi oleh sektor swasta di Indonesia sendiri. Sebab, sektor swasta di Indonesia sendiri sebenarnya masih lemah. Selain itu, prasarana-prasarana dan perangkat-perangkat ekonomi yang memungkinkan sektor swasta memainkan peran yang lebih besar dan berarti juga belum memadai. Salah satu contoh adalah di bidang finansial. Seperti dinyatakan oleh Panglaykim, bila pembelian BUMN-BUMN oleh swasta dilakukan dengan menggunakan pinjaman dari bank pemerintah, swastanisasi itu hanyalah suatu lelucon.<sup>4</sup>

Maka dari itu, selain usaha mengembangkan iklim usaha yang sehat seperti diuraikan tadi, pihak swasta sendiri harus mengambil langkah-langkah untuk memperkuat dirinya. Ada banyak hal yang dapat dibahas dalam kaitan ini, tetapi ada beberapa hal yang tampaknya terpenting pada saat ini. Faktor yang pertama adalah pengembangan mental bekerjasama antara swasta sendiri. Bagaimana dapat diharapkan tercipta semangat kerjasama yang sehat antara pemerintah dan swasta apabila di kalangan swasta sendiri *partnership* tidak bisa diciptakan. *Pooling of resources* antara kalangan sektor swasta sendiri, seperti terlihat dalam sulitnya dibangun *trading houses* swasta, tidak mudah dilaksanakan. Ini tentu merupakan hambatan besar bagi peningkatan peran sektor swasta.

Faktor yang lain adalah pembinaan profesionalisme. *Industrial entrepreneurship* belum dapat berkembang dengan baik, mungkin karena sebagian besar usaha swasta nasional masih bersifat usaha keluarga. Namun demikian, cepat atau lambat tantangan zaman akan dirasakan oleh usaha-usaha itu dan peningkatan profesionalisme perlu ditangani secara sistematis dan serius oleh usaha-usaha tersebut.

Dalam dua dasawarsa mendatang banyak yang harus dilakukan oleh sektor swasta, dan seharusnya banyak yang dapat dilakukan oleh sektor itu. Tantangan yang dihadapi memang berat, tetapi apabila tidak dihadapi dan dijawab sekarang dengan baik secara bersama-sama oleh pihak swasta dan pemerintah, peluang yang ada akan semakin jauh berkurang di masa mendatang dan kesempatan untuk berhasil (*chances of success*) akan semakin kecil.

---

<sup>4</sup>*Ibid.*

# Mengembangkan Efisiensi Nasional\*

Emil SALIM

Selama lima belas tahun terakhir ini, Indonesia mengalami kemajuan besar dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat. Tingkat pendapatan per jiwa penduduk meningkat, jumlah produksi pangan mencukupi kebutuhan penduduk, barang keperluan lainnya sudah bisa dipenuhi sendiri -- kendatipun jumlah penduduk naik dengan 46 juta dari 118,5 juta (1971) menjadi 165 juta orang (1985).

Kemajuan ini juga tercermin pada turunnya tingkat kematian secara berarti dari 1,7 per 100 orang (1971) menjadi 1,2 per 100 orang (1985) atau penurunan sebesar 29%. Tingkat kematian ini turun lebih cepat dari tingkat kelahiran yang turun dari 4,1 per 100 orang (1971) menjadi 3,2 per 100 orang (1985) atau turun dengan 20%. Laju kecepatan turunnya tingkat kelahiran adalah sedikit di atas kebanyakan tingkat kelahiran kebanyakan negara berkembang.

Perkembangan pembangunan ini mencerminkan hasil prestasi rakyat kita yang juga berhasil memanfaatkan peluang-peluang ekonomi dunia. Selama lima belas tahun terakhir ini pemekaran perdagangan dunia telah berhasil dimanfaatkan Indonesia merebut bagiannya. Begitu pula bagian Indonesia dalam arus investasi dan bantuan luar negeri di dunia internasional, telah berhasil ditingkatkan sehingga membantu proses pembangunan Indonesia.

Kita sekarang memasuki tahapan baru dalam perkembangan pembangunan, baik di luar negeri maupun di dalam negeri. Hasil pembangunan telah meletakkan landasan baru sehingga memerlukan peningkatan dan pembaharuan dalam menanggapi tantangan-tantangan pembangunan yang sama-

---

\*Makalah disampaikan pada "Diskusi Masalah Efisiensi Nasional," dalam rangka Hari Ulang Tahun ke-18 Fraksi Karya Pembangunan DPR-RI, 10-11 Februari 1986.



kin kompleks di masa depan, baik tantangan pembangunan di luar-negeri maupun di dalam negeri.

Untuk menanggapi tantangan-tantangan pembangunan yang lebih kompleks di masa depan inilah dirasa perlu lebih meningkatkan efisiensi nasional. Dalam kaitan ini dirasa perlu membahas masalah efisiensi nasional secara makro sebagai ruang lingkup bagi pembahasan efisiensi nasional secara mikro di bidang pertanian, perindustrian dan jasa.

## PERKEMBANGAN EKONOMI DUNIA

Ekonomi Indonesia bersifat terbuka sehingga peka terhadap perkembangan ekonomi dunia. Letak geografis Indonesia di tengah-tengah jalur lintas internasional, pengaruh masa penjajahan memberi orientasi ekonomi ke luar dan didorong oleh sifat ekonomi dunia yang semakin kait-mengait mengakibatkan pentingnya pengaruh ekonomi dunia terhadap ekonomi Indonesia.

Keadaan ekonomi dunia sekarang tidak menggembirakan, sehingga membawa dampak negatif pada perkembangan ekonomi Indonesia. Keadaan sekarang ikut dipengaruhi oleh perkembangan kemajuan di masa lampau.

Peningkatan pendapatan di banyak negara maju selama lima belas tahun akhir ini merangsang dikembangkannya "welfare state," sehingga banyak beban kesejahteraan sosial masyarakat dibiayai negara. Apabila struktur usia penduduk semakin tua, maka jumlah pengeluaran kesejahteraan sosial ini meningkat, tidak sebanding dengan pertambahan produksi barang dan jasa, sehingga menimbulkan tekanan inflasi.

Situasi politik dunia mendorong meningkatnya anggaran pertahanan di banyak negara berkembang. Pengeluaran anggaran ini pun cenderung bersifat inflatoir karena tidak diimbangi barang dan jasa yang sebanding.

Perkembangan seperti ini menghasilkan suatu pola pembangunan memuat unsur inflasi, yang lambat-laun "melekat" (built-in) sebagai bagian dari pembangunan negara maju.

Defisit anggaran belanja yang menghasilkan tekanan inflasi memberi dampaknya pada neraca pembayaran luar negeri. Banyak negara maju menderita pula defisit dalam neraca pembayaran, yang menuntut diambilnya langkah-langkah proteksi membendung impor masuk negara maju untuk mengurangi defisit neraca pembayaran.

Pembangunan di masa lima belas tahun terakhir ini, juga dipacu oleh rendahnya harga energi. Sehingga sektor-sektor industri yang menjadi lokomotif pembangunan negara maju adalah umumnya industri yang menggunakan energi murah seperti lokomotif industri.

Pembangunan meningkatkan pendapatan buruh, sehingga biaya produksi negara maju meningkat tidak lagi bersaing di pasaran dunia, seperti halnya dengan tekstil. Keadaan ini memerlukan penyesuaian struktur industri di negara maju. Tetapi ini sulit diterima organisasi buruh negara maju, sehingga faktor politik menimbulkan kekakuan (*rigidities*) dalam penyesuaian struktur industri negara maju. Dan ini mendorong kebijakan proteksi di negara maju.

Masih banyak lagi bisa diungkapkan di sini mengenai perubahan yang menyertai proses kemajuan negara industri. Kesimpulan penting bisa ditarik di sini bahwa proses pembangunan menaikkan masyarakat pada landasan baru, sehingga menghasilkan tantangan permasalahan baru, yang memerlukan penanganan secara baru pula.

Hasil pembangunan ekonomi dunia menciptakan landasan baru mengakibatkan kita memasuki tahapan pembangunan yang baru pula, dan ini memerlukan penanganan dan kebijaksanaan yang berbeda pula di masa depan.

Bagi Indonesia perubahan ekonomi dunia ini membawa beberapa konsekuensi penting. *Pertama*, untuk beberapa waktu di masa depan pertumbuhan ekonomi dunia tidak akan sebesar pertumbuhan masa lalu. Laju pertumbuhan ekonomi dunia ditaksir antara 3-5% setahun, dibandingkan dengan 5-7% setahun di masa lalu. Ini berarti nilai perdagangan dunia akan berkurang pemekarannya, berhadapan dengan supply barang dagangan yang semakin banyak dari negara-negara berkembang. Akibatnya adalah persaingan akan semakin ketat; *kedua*, tingkat harga energi yang di masa lalu mantap dan menjadi andalan pertumbuhan di banyak negara maju beralih menjadi tingkat harga yang tidak pasti (*uncertain*). Karena itu sulit dijadikan faktor pokok dalam merencanakan pembangunan di masa depan; *ketiga*, tingkat inflasi, nilai tukar uang asing dan suku bunga bank akan tidak menentu dan cenderung merugikan proses pembangunan. Tingkat inflasi yang bersifat melekat akan berlanjut, sehingga mempengaruhi suku bunga dan nilai tukar uang asing. Ini mengakibatkan bahwa peng lunasan hutang menjadi semakin berat; *keempat*, permasalahan ekonomi dalam negeri, seperti tingkat pertumbuhan yang rendah, pengangguran, dan lain-lain, mendorong negara-negara maju untuk lebih berorientasi ke dalam negeri, mementingkan negaranya sendiri. Sehingga bantuan luar negeri cenderung untuk ditawarkan dengan syarat-syarat yang semakin berat di masa depan.



Secara umum bisa ditarik kesimpulan bahwa perkembangan ekonomi dunia di masa depan mendesak keharusan kita menjadi lebih bersaing (kompetitif) di pasaran internasional, atas dasar struktur biaya yang rendah dan mutu barang serta pelayanan yang tinggi. Ringkasnya: menanggapi tantangan ekonomi dunia masa depan kita perlu meningkatkan efisiensi nasional.

## PERKEMBANGAN EKONOMI NASIONAL

Garis kebijaksanaan pembangunan mengutamakan perkembangan sektor pertanian terbukti memang tepat. Berkat meningkatnya produksi pertanian maka Indonesia aman dari goncangan kekurangan pangan, dan bisa menaikkan pendapatan penduduk pedesaan sehingga potensial sebagai pasaran bagi perkembangan industri.

Keperluan mengembangkan industri juga didorong oleh pertambahan jumlah penduduk. Salah satu faktor penting selama pembangunan 15 tahun terakhir ini adalah dampak pembangunan pada penurunan tingkat kematian yang berlangsung lebih cepat dari turunnya tingkat kelahiran. Tingkat kematian di Indonesia, terutama tingkat kematian bayi, berkaitan erat dengan rendahnya pendapatan penduduk, dan disebabkan oleh: (1) infeksi saluran pernafasan; (2) infeksi saluran pencernaan; dan (3) kurang gizi. Ketiga sebab kematian bayi berkaitan dengan kondisi lingkungan dan kemiskinan penduduk. Apabila pembangunan meningkatkan pendapatan, maka kondisi lingkungan membaik sehingga menurunkan tingkat kematian. Keadaan seperti ini menaikkan jumlah penduduk dari 165 juta orang sekarang menjadi 217 juta orang di tahun 2000; dan akan berhenti bertambah (*zero population growth*) apabila mencapai 368 juta jiwa di tahun 2060.

Jumlah penduduk yang besar ini menunjukkan beberapa ciri penting. *Pertama*, lebih dari 50% dari jumlah penduduk ini berusia di bawah 25 tahun. Dari jumlah penduduk pada usia kerja (15-64 tahun) bergerak dari 56,4% (1985) menuju 61,7% (2000). Inilah jumlah penduduk yang memikul beban hidup kelompok penduduk di bawah usia 15 tahun dan di atas 64 tahun. Maka kelompok penduduk usia 15-64 tahun harus berusaha memenuhi kebutuhannya sendiri, ditambah dengan kebutuhan penduduk di bawah 15 tahun dan di atas 64 tahun. *Kedua*, jumlah penduduk yang bisa ditampung di pedesaan terbatas sehingga berlangsung gerak pindah ke kota (urbanisasi). Apabila sekarang sekitar 22% penduduk tinggal di kota, di tahun 2000 jumlah ini meningkat menjadi 30% dari jumlah penduduk kita. *Ketiga*, perimbangan penduduk dengan sumber daya alam semakin timpang. Jumlah penduduk kian bertambah di atas sumber daya alam yang sama, sehingga melampaui daya dukung alam dengan akibat timbulnya erosi, dan pengurasan sumber daya alam.

Keadaan seperti ini mendorong keharusan mengubah struktur ekonomi Indonesia ke jurusan yang lebih berimbang. Ekonomi Indonesia sekarang ini bertumpu untuk bagian besar pada pengembangan sektor produksi primer, mengolah sumber daya alam menjadi bahan mentah. Yang perlu diusahakan sekarang adalah agar produktivitas per satuan sumber daya alam bisa menghasilkan barang lebih banyak. Dalam pertanian ini berarti pergeseran dari pola tanam ladang-berpindah dan bertani-menetap menjadi bertani-menetap-dengan-energi (pupuk, air, irigasi, bibit unggul, obat-obatan, penyuluhan).

Di samping itu perlu dikembangkan sektor produksi sekunder, mengolah bahan mentah menjadi barang jadi; dan ditunjang oleh sektor produksi tersier, yakni jasa pelayanan seperti perdagangan, perbankan, asuransi, konsultan, komputer, dan lain-lain.

Trend perkembangan ini menunjukkan bahwa faktor produksi sumber daya alam dan sumber daya manusia ditingkatkan kualitasnya dalam proses pembangunan, sehingga penggunaannya menjadi lebih efisien.

Dengan perubahan struktur ekonomi seperti ini diharap agar pertumbuhan penduduk bisa didukung oleh sumber daya alam yang dikelola lebih efisien.

Perkembangan mengubah struktur ekonomi ini sudah mulai dirintis sejak Pelita Ketiga, dengan dikembangkannya sektor industri dan jasa di samping pembangunan sektor pertanian.

Dengan naiknya harga minyak maka kemampuan negara memacu perubahan struktur ekonomi ini berlangsung cepat. Keadaan ini juga mengakibatkan bahwa posisi negara sebagai lembaga pembangunan semakin mencuat.

Proyek-proyek pembangunan yang dibangun pemerintah semakin bertambah. Kegiatan Badan Usaha Milik Negara semakin luas pula. Semua berkat pertumbuhan pendapatan yang bisa diraih pemerintah dari kenaikan harga minyak di pasaran dunia. Dan ini digunakan memacu proses perubahan untuk menanggapi desakan penduduk yang bertambah itu.

Apabila sekarang sumber penerimaan negara tidak lagi sebesar tempo hari, terutama akibat menurunnya harga minyak di pasaran dunia, sedangkan sumber alternatif tidak bisa dikembangkan dalam waktu singkat, timbul kebutuhan mengadakan kajian ulang.

Proses perubahan struktur ekonomi perlu dilanjutkan. Ikhtiar menanggapi kebutuhan penduduk yang bertambah perlu dengan serius terus diikhtiarkan. Dalam keadaan baru seperti yang kita alami sekarang dan di masa depan ini,



perlu diikhtiarkan langkah-langkah meningkatkan efisiensi nasional, meningkatkan segala daya dan kemampuan bangsa kita untuk bangkit menanggapi tantangan ini.

Secara gamblang ini berarti *pertama*, mengusahakan perluasan ikhtiar kerja mencakup segala kekuatan masyarakat, baik lembaga swadaya masyarakat, swakarsa masyarakat, dan semua pihak di luar sektor negara. Pendulum pembangunan sudah terayun berat ke sektor negara akhir-akhir ini, sehingga perlu diayunkan kembali ke arah kebalikannya menjauhi sektor negara. Ini tidak berarti bahwa sektor negara perlu mengutamakan hal-hal strategis untuk selanjutnya diberi peluang bagi prakarsa masyarakat di luar sektor negara. Dalam keadaan seperti ini bisalah ini disebut sebagai proses *de-etatism*, memberi peluang lebih besar pada prakarsa dan kegiatan di luar sektor negara.

*Kedua*, adalah ikhtiar memberi peluang lebih luas kepada Badan Usaha Milik Negara untuk bekerja dalam kedudukan yang serupa dengan perusahaan swasta. Kehadiran Badan Usaha Milik Negara diperlukan apabila Badan Usaha Milik Negara ini bisa mempengaruhi perkembangan ekonomi kejurusan yang dikehendaki rencana, seperti menstabilkan harga, menawarkan barang dan jasa di tempat yang kurang menarik di daerah tetapi perlu, menjadi wahana penggemblengan wiraswasta tangguh dan lain-lain. Kehadiran Badan Usaha Milik Negara diperlukan apabila ada mission tertentu. Dalam keadaan ini yang diharapkan dari padanya bukan "maksimalisasi laba," tetapi terpenuhinya mission dengan "biaya-plus" (*cost-plus*). Pembinaan yang terlalu ketat, intervensi berlebihan terhadap management, dan berbagai langkah yang mengurangi kelincahan bertindak Badan Usaha Milik Negara perlu dihapuskan, untuk memberi kesempatan kepada Badan Usaha Milik Negara mencapai tingkat efisiensi guna meningkatkan daya saingnya terhadap pihak luar. Proses seperti ini disebut sebagai *de-birokratisasi* sebagai ikhtiar sungguh-sungguh mengurangi campur-tangan langsung aparat birokrasi dalam Badan Usaha Milik Negara untuk mengembangkan efisiensi nasional.

*Ketiga*, adalah ikhtiar memberikan peluang lebih besar kepada daerah untuk mengambil sebagian dari dimensi keputusan pembangunan. Sebagai contoh dapat diambil usaha penghijauan yang jelas sasaran dan caranya. Kondisi lingkungan yang berlainan di daerah menuntut keterlibatan daerah yang lebih intensif dalam usaha penghijauan ini. Maka kegiatan ini bisa *di-desentralisasi* sesuai dengan sifat kegiatan yang memuat banyak pertimbangan lokal dan daerah. Dimensi keputusan mengenai lokasi proyek dapat pula dikembalikan kepada daerah untuk mengisi rencana pengembangan tata ruang daerah. Informasi mengisi rencana tata ruang terlalu "jelimet" untuk dihimpun dan diputuskan di tingkat pusat. Dengan bimbingan pusat berupa perbantuan tenaga

ahli (technical assistance) seperti pola negara asing membantu Indonesia, bisalah dikembangkan kemampuan daerah membangun apa yang lazimnya dikenal dengan proyek pusat. Sejajar dengan perkembangan ini perlu dikembangkan pula kemampuan daerah untuk menata pembelian barang keperluan proyek di daerah.

Kemajuan pembangunan telah menghasilkan ribuan proyek-proyek yang lazimnya diungkapkan dalam dokumen Daftar Isian Proyek dengan petunjuk operasionalnya. Meningkatnya jumlah proyek, tersebarinya proyek ke segenap pelosok tanah air dan semakin beraneka-ragamnya proyek mendorong keperluan memasukkan unsur keluwesan (fleksibilitas) dalam cara penanganan DIP, untuk meningkatkan efisiensi pengembangan proyek. Maka hal *keempat* mendorong efisiensi nasional adalah *de-rigidisasi*, mengintroduksi unsur keluwesan dalam penanganan DIP, sehingga dokumen DIP menjadi dokumen perencanaan yang luwes dan dinilai secara "ex-post."

## MENINGKATKAN EFISIENSI NASIONAL

Gambaran perkembangan ekonomi dunia menunjukkan bahwa peranannya sebagai penarik pembangunan di masa depan tidaklah sebesar masa lampau. Peluang untuk memanfaatkan ekonomi dunia masih terbuka, namun saingan dari negara berkembang yang juga semakin maju bertambah banyak. Oleh karena itu perlu dikaji peluang mana yang paling feasible untuk dimanfaatkan Indonesia.

Peluang mana pun yang dipilih, yang jelas adalah bahwa tingkat biaya dan kualitas barang serta jasa yang ditawarkan Indonesia haruslah kompetitif. Ini berarti bahwa pengembangan sektor ini perlu mengindahkan tingkat harga internasional sebagai patokan bagi langkah usahanya. Dan berarti pula bahwa efisiensi nasional harus sebanding dengan tingkat efisiensi yang ditegakkan di dunia internasional.

Untuk ini maka iklim usaha dalam negeri perlu dikembangkan mendorong tingkat kompetitif dan sekaligus memberi rangsangan bagi perubahan struktur ekonomi Indonesia sebagai jawaban atas tantangan pertambahan penduduk yang diikuti dengan permintaan yang meningkat akan fasilitas pendidikan, lapangan kerja dan usaha ekonomi lainnya.

Efisiensi nasional harus merupakan sasaran bagi penciptaan iklim usaha dalam negeri ini. Untuk menumbuhkan iklim usaha menuju pengembangan efisiensi nasional perlu diikhtiarkan empat pendekatan pokok, yakni *de-etatism*, *de-birokratisasi*, *de-sentralisasi* dan *de-rigidisasi*.



Keempat pendekatan ini perlu dilaksanakan dengan semangat kerja mengindahkan substansi dan tidak tersilaukan oleh kulit, mengutamakan efektifitas dan bukan ritual, upacara dan formalitas. Sehingga berbagai usaha yang mengutamakan substansi dan efektivitas perlu memperoleh dukungan semua kita, baik pejabat maupun masyarakat.

Di masa lalu kita berhasil melewati tantangan kesulitan yang besar. Hal ini memperkuat kepercayaan diri dan optimisme kita bahwa tantangan pembangunan masa depan dapat pula kita hadapi berkat semangat juang menegakkan efisiensi nasional.

# Peningkatan Produktivitas Organisasi Perusahaan

Ronald NANGOI

Tingkat efisiensi dan produktivitas industri kita selama ini diakui rendah, sebagaimana terwujud pada ekonomi biaya tinggi dan rendahnya pemanfaatan kapasitas produksi. Lesunya perekonomian nasional yang menurunkan daya beli pasar memaksa perusahaan-perusahaan pada umumnya untuk menurunkan jumlah produk atau output. Penurunan tersebut mengakibatkan perusahaan mengalami kelebihan kapasitas tenaga kerja dan peralatan produksi ataupun operasi, sehingga mengganggu produktivitas, efisiensi, dan profitabilitas perusahaan.

Untuk menghindari diri dari kebangkrutan, banyak perusahaan melakukan pemutusan hubungan kerja sebagai langkah penghematan. PHK secara teknis memang bisa memperkecil kelebihan kapasitas tenaga kerja sehingga produktivitas tenaga kerja (labor productivity) bisa dipertahankan, yang pada gilirannya melindungi produktivitas total perusahaan. Namun demikian, perusahaan masih mengalami kelebihan kapasitas mesin terpasang.

Oleh karena itu usaha produktivitas harus ditunjang oleh pengembangan bidang lainnya seperti pemasaran dan organisasi. Lagipula produktivitas sendiri menjadi dilematis apabila hasil produktivitas berupa meningkatnya jumlah maupun mutu produk tidak diserap pasar yang lesu.

Akan tetapi permasalahan ekonomi yang perlu dibenahi secara makro telah mengajarkan dunia usaha untuk memprioritaskan usaha-usaha produktivitas dan efisiensi. Produktivitas bisa menghasilkan jumlah produk atau output yang sama dengan jumlah bahan mentah atau input lainnya yang lebih sedikit daripada sebelumnya. Secara demikian ia mengurangi biaya per unit dan meningkatkan kekuatan, keberadaan, dan profitabilitas perusahaan.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>David M. Miller, "Profitability = Productivity + Price Recovery," *Harvard Business Review*, Mei-Juni 1984, No. 3.



Penggalakan ekspor non-migas semakin mendorong industri untuk meningkatkan produktivitas dan efisiensi dalam menciptakan keunggulan kompetitif. Semuanya tentu tidak lepas dari peningkatan daya saing dalam arti harga dan mutu produk dengan produk sejenis dari luar negeri.

## FAKTOR MANAJEMEN

Rendahnya produktivitas sebenarnya disebabkan oleh berbagai macam faktor mengingat sifat produktivitas yang multi-aspek dan dimensi. Selain dampak dari lingkungan makro ekonomi, kelemahan-kelemahan sumber daya manusia dan teknologi ikut menentukan rendahnya produktivitas dan efisiensi organisasi perusahaan. Pengelolaan sumber-sumber daya ini pun sangat tergantung pada kemampuan manajerial ataupun sistem manajemen perusahaan.

Kasus-kasus seperti salah penempatan tenaga kerja, tidak adanya norma kerja dan kualitas kerja yang baik, kurangnya sistem perencanaan produksi dan investasi peralatan merupakan kelemahan-kelemahan yang bersifat manajerial. Betapapun superior dan profesionalnya tenaga kerja dan mutakhirnya mesin/peralatan, produktivitas sulit dicapai secara optimal apabila perusahaan tidak menerapkan sistem manajemen yang efektif. Wakil Presiden Honda Motor Co. Hideo Sugiura mengatakan: "Amerika Serikat adalah negara yang paling maju di bidang teknik dan paling kaya. Di setiap negara, mutu produk dan produktivitas tenaga kerja tergantung pada manajemen. Ketika Detroit mengubah sistem manajemennya, kita akan melihat semakin banyaknya pesaing Amerika yang kuat."<sup>2</sup>

Perusahaan-perusahaan Jepang telah membuktikan bahwa manajemen merupakan salah satu faktor penting yang menentukan produktivitas. Pengembangan sistem manajemen yang superior dalam arti pemanfaatan sumber daya manusia dan sumber-sumber daya perusahaan lainnya telah membawa mereka pada tingkat produktivitas yang tinggi. Dalam dua dasawarsa lalu, pertumbuhan produktivitas Jepang dalam manufaktur hampir tiga kali tingkat pertumbuhan produktivitas Amerika Serikat.<sup>3</sup> Nina Hatvany dan Vladimir Pucik dalam artikel mereka "Japanese Management: Practices and Productivity" menyetujui keyakinan beberapa profesor Harvard, yakni Robert Hayes dan William J. Abernathy, bahwa produktivitas (perusahaan-perusahaan Jepang) berasal dari sistem manajemen yang superior dari perusa-

<sup>2</sup>Nina Hatvany dan Vladimir Pucik, "Japanese Management: Practices and Productivity," yang disunting David A. Kolb et al., dalam *Organizational Psychology* (New Jersey: Englewood Cliffs, 1984), hal. 451.

<sup>3</sup>*Ibid.*

haan-perusahaan Jepang.<sup>4</sup> Tingkat pertumbuhan produktivitas yang demikian telah menggugah banyak perusahaan di negara-negara lain. Bahkan sejumlah perusahaan Amerika Serikat yang besar telah menciptakan sistem manajemen yang menggunakan teknik Jepang. Dan beberapa telah mencapai rekor inovasi dan pertumbuhan pesat, seperti Procter & Gamble, Hewlett-Packard, dan Cummins Engine.<sup>5</sup>

Di sini kita melihat bahwa dalam rangka meningkatkan produktivitas, aspek manajemen tidak bisa tidak harus diperhitungkan. Unsur-unsur produksi seperti modal, tenaga kerja, dan teknologi bisa dioptimalkan hanya apabila perusahaan menerapkan sistem manajemen yang tepat dan efektif.

## PENGHARGAAN SUMBER DAYA MANUSIA

PHK yang dilakukan beberapa perusahaan dalam negeri menunjukkan bahwa tenaga kerja tidak diperlakukan sebagai asset perusahaan melainkan sebagai biaya yang akan mengurangi profitabilitas perusahaan. Alasan utama untuk melakukan PHK adalah untuk menjaga kemacetan kas dan menghindari diri dari kebangkrutan.

Namun demikian, meskipun memang dapat menyelamatkan tingkat produktivitas dan profitabilitas perusahaan, PHK sebaiknya tidak akan menjadi alternatif satu-satunya bagi perusahaan. Tindakan tersebut bertentangan dengan perlakuan sumber daya manusia sebagai asset perusahaan. Sumber daya manusia tidak dilihat sebagai potensi produktivitas yang dapat mengembangkan perusahaan terutama dalam jangka panjang.

Jika kita meninjau keberhasilan perusahaan-perusahaan Amerika maupun Jepang, maka kita melihat bahwa mereka pada dasarnya memberi penghargaan yang tinggi pada sumber daya manusia. Jika di timbang-timbang (trade-off), asset manusia dianggap paling penting dan menguntungkan untuk jangka panjang di antara asset-asset perusahaan lainnya seperti keuangan dan teknologi dalam kebanyakan perusahaan Jepang.<sup>6</sup> Perlakuan yang sama diakui dan diterapkan juga oleh banyak perusahaan Amerika. Thomas J. Peters dan Robert H. Waterman, Jr. penulis-penulis buku terkenal "In Search of Excellence," menunjukkan bahwa perusahaan-perusahaan Amerika yang dinilai berhasil memiliki falsafat penghargaan terhadap manusia, seperti terungkap dalam moto-moto "Penghargaan Terhadap Individu," "Membuat

---

<sup>4</sup>*Ibid.*, hal. 452.

<sup>5</sup>*Ibid.*, hal. 464.

<sup>6</sup>*Ibid.*, hal. 453.



Seseorang Menjadi Pemenang," "Perlakukan Manusia Sebagai Orang Dewasa."<sup>7</sup>

Penghargaan terhadap tenaga kerja kiranya didasarkan atas pertimbangan bahwa produktivitas individu akan meningkatkan produktivitas organisasi, karena organisasi pada dasarnya merupakan kumpulan individu yang menjalankannya. Kemudian, penghargaan semacam itu diarahkan untuk menciptakan kontrak psikologis antara individu dan organisasi, dalam hal mana harapan, kebutuhan, ataupun keinginan individu mengalami kecocokan dengan harapan organisasi. Secara demikian, pihak individu akan mengalami kepuasan dalam bekerja yang sangat mendorong produktivitas dalam dirinya. Harus diingat bahwa manusia pada dasarnya bekerja untuk memuaskan berbagai kebutuhan ataupun keinginannya.<sup>8</sup>

Seseorang yang tidak merasa puas dalam bekerja akan mengalami frustrasi ataupun *stress* yang bisa menghambat produktivitas kerjanya. Keadaan ini pun akan merusak iklim atau suasana kerja dalam lingkungannya.

Bentuk penghargaan yang dimaksudkan untuk menciptakan kepuasan kerja adalah penghargaan intrinsik guna menciptakan "sense of achievement" dan penghargaan ekstrinsik bagi pemenuhan kebutuhan-kebutuhan yang bersifat fisik. Dengan demikian selain sistem kompensasi keuangan yang wajar, seseorang perlu dirangsang dengan kompensasi non-keuangan seperti jenis pekerjaan yang tepat dan sesuai dengan kemampuannya, tanggung jawab kerja yang lebih besar atau promosi, dan kesempatan untuk mengembangkan diri atau karir.

Bentuk-bentuk penghargaan yang adil bagi tenaga kerja, selain memberi kepuasan kerja bagi mereka, juga menciptakan kualitas kerja yang baik dalam lingkungan perusahaan. Semakin baik kualitas kerja maka semakin bisa diharapkan adanya peningkatan produktivitas di kalangan tenaga kerja.

Pemberian penghargaan ataupun kompensasi yang tidak sesuai dengan kebutuhan ataupun keinginan tenaga kerja dapat mengakibatkan kekecewaan dalam dirinya. Masalah umum dalam perusahaan-perusahaan kita adalah masalah penempatan tenaga kerja, dengan kata lain *job description* yang diberikan kepada seorang individu tidak sesuai dengan *job specification*-nya. Secara demikian perusahaan tidak menciptakan penghargaan yang bersifat intrinsik pada individu tersebut. Bisa dibayangkan betapa kecewanya seseorang yang

<sup>7</sup>Thomas J. Peters dan Robert H. Waterman, Jr., "In Search of Excellence," (New York: Harper & Row, Publishers, 1982), hal. 277.

<sup>8</sup>William A. Pasmore, "Turning People on to Work," dari David A. Kolb et al., *op cit.*, hal. 499.

terdidik bila ditempatkan pada bidang kerja yang rendah; ataupun betapa akan tidak berwibawanya seorang individu yang tidak memiliki ketrampilan bila ditempatkan pada kedudukan sebagai pimpinan.

Menghadapi kasus seperti ini, tidaklah bijaksana untuk mempersalahkan individu sebagai tenaga yang tidak produktif. Kesalahan lebih banyak disebabkan oleh penerapan sistem manajemen yang keliru. Pimpinan perusahaan pun harus ikut bertanggung jawab. Beberapa studi menunjukkan bahwa tidak jarang salah penempatan disebabkan oleh kelemahan manajemen atau pimpinan yang kurang mengetahui gambaran tugas yang sebenarnya dan kemampuan bawahan di lingkungannya.<sup>9</sup>

## PEMANFAATAN SUMBER DAYA TEKNOLOGI

Sumber daya strategis lainnya yang turut mempengaruhi produktivitas perusahaan adalah teknologi. Pemanfaatan robot dan otomatisasi sebagai hasil kemajuan teknologi telah berhasil melipatgandakan produktivitas banyak perusahaan. Betapa tidak, robot dapat mengurangi biaya tenaga kerja dan mengatasi pekerjaan yang berbahaya dan mungkin tidak dapat dilakukan oleh tenaga manusia. Pendeknya robot dapat meningkatkan jumlah dan mutu produk yang dihasilkan. Di pabrik General Electric di Louisville, peralatan robotik dan teknik dengan perlengkapan komputer memungkinkan perusahaan untuk menghasilkan 20% lebih mesin cuci dengan pengurangan ruangan sebanyak 20%. Pada pabrik lokomotif GE di Eric, 68 operator mesin diperlukan untuk menghasilkan satu kerangka lokomotif dalam jangka waktu 16 hari. Sekarang ini dengan bantuan beberapa robot, 8 tenaga kerja yang tidak terlalu trampil dapat mengerjakannya dalam tempo 1 hari.

Peralihan struktur industri yang bersifat padat karya ke industri otomatisasi padat modal di banyak perusahaan Jepang telah meningkatkan produktivitas dan daya saing. Menurut Kenichi Ohmae, sementara indeks harga konsumen telah meningkat, harga peralatan rumah tangga bagi konsumen Jepang tidak meningkat selama lima tahun akibat pengembangan struktur industri otomatisasi yang bersifat padat modal.<sup>10</sup>

Di samping penting bagi usaha produktivitas, peralihan struktur industri semacam ini tidak begitu mengandalkan lagi pengalaman ataupun kurva bela-

---

<sup>9</sup>Payaman J. Simandjuntak, "Produktivitas dan Kesempatan kerja," yang disunting oleh J. Ravianto, *Produktivitas dan Mutu Kehidupan* (Jakarta: Lembaga Sarana Informasi Usaha dan Produktivitas, 1985), hal. 42.

<sup>10</sup>Kenichi Ohmae, *The Mind of the Strategist: The Art of Japanese Business* (New York: McGraw-Hill, 1982), hal. 192.



jar individu yang relatif memerlukan waktu. Perkembangan industri dan teknologi mengakibatkan pengalaman sendiri tidak lagi sepenuhnya bisa melindungi posisi kompetitif suatu perusahaan.

Ohmae menunjukkan juga kemajuan perusahaan Jepang dalam produktivitas melalui industri yang mengandalkan otomatisasi. Dalam dasawarsa lalu, perusahaan motor Toyota, yang sekarang menjadi produsen mobil nomor dua di dunia, telah berhasil mempertahankan jumlah pegawai sebanyak 45 ribu sambil meningkatkan "throughput"-nya sebesar 2,5 kali. Akibatnya, produktivitas Toyota -- dan juga Nissan yang melakukan hal sama -- menjadi sekitar dua kali produktivitas pesaing-pesaingnya.<sup>11</sup>

Dalam rangka meningkatkan keunggulan komparatif industri kita, teknologi merupakan salah satu determinan produktivitas yang semakin menentukan. Rendahnya produktivitas dalam negeri juga harus diakui disebabkan oleh kelemahan-kelemahan pada tingkat teknologikal. Umumnya peralatan dan teknologi serta ketrampilan teknik pun masih ketinggalan dari negara-negara Asia lainnya seperti Jepang, Korea Selatan, Taiwan, Hongkong dan Singapura.<sup>12</sup> Dengan demikian, pemanfaatan hasil-hasil teknologi maju tetap harus dilihat sebagai alternatif strategis bagi pengembangan produktivitas perusahaan-perusahaan dalam negeri. Masalahnya adalah bahwa robotisasi ataupun otomatisasi bisa ditentang karena dianggap bisa menimbulkan masalah ketenagakerjaan. Mereka bisa menggeser jumlah tenaga kerja sehingga akan menimbulkan masalah pengangguran yang bersifat nasional. Masalah ini tentunya jauh lebih penting bagi para pengambil keputusan di pemerintahan daripada akibat-akibat sampingan otomatisasi bagi proses kerja individu seperti rasa keterasingan, alinasi, rasa tidak dihargai, dan rasa tidak berdaya, yang turut mengganggu produktivitas kerjanya.

Bagi perusahaan-perusahaan yang bersifat padat modal dan teknologi, permasalahan yang dihadapi sekarang tentu lain tetapi bagaimana mengatasi masalah produktivitas akibat rendahnya pemanfaatan kapasitas terpasang. Pengurangan jumlah tenaga kerja memang mampu melindungi tingkat produktivitas keseluruhan perusahaan, namun peralatan operasi atau produksi yang diinvestasi tetap tidak bisa dimanfaatkan secara optimal bila tidak diambil tindakan-tindakan pemecahannya. Pemecahan tentu tidak sederhana dan dilihat per kasus, namun perusahaan antara lain bisa mempertimbangkan usaha-usaha di bidang produksi maupun pemasaran seperti memanfaatkan jalur produksi bagi suatu diferensiasi produk, mengembangkan pasar, ataupun menyewakan peralatan perusahaan sejauh tidak menyimpang dari misi dan sasaran perusahaan.

---

<sup>11</sup>*Ibid*

<sup>12</sup>Djukardi Odang, "Prospek Perusahaan Dagang di Indonesia," *Analisa*, Tahun XIV, No. 10, Oktober 1985

## PENUTUP

Produktivitas tetap merupakan kunci keberhasilan perusahaan terutama dalam meningkatkan daya saing dan mengoptimalkan keunggulan kompetitifnya. Masalah umum yang sering kita lihat, baca, dan dengar adalah rendahnya produktivitas industri akibat rendahnya produktivitas tenaga kerja dan tingkat teknologikal dalam perusahaan.

Namun demikian masalah seperti ini tidak lepas dari kelemahan manajerial atau pimpinan dalam mengoptimalkan sumber-sumber daya perusahaan. Penempatan tenaga kerja yang salah, kelemahan sistem rekrutmen, perlakuan terhadap tenaga kerja sebagai biaya daripada asset yang tercermin pada tindakan PHK mencerminkan kelemahan manajemen. Untuk yang terakhir, memang PHK akhirnya diterima daripada perusahaan mengalami kebangkrutan. Lagipula, PHK secara teknis dapat menurunkan kelebihan kapasitas tenaga kerja sehingga bisa mempertahankan tingkat produktivitas perusahaan akibat menurunnya produksi atau output perusahaan.

Kelemahan kita pada tingkat teknologikal dibandingkan dengan perusahaan-perusahaan lain di negara yang lebih maju yang cenderung bersifat padat teknologi menempatkan kita pada tingkat produktivitas yang lebih rendah. Makanya produk kita akan sulit bersaing dengan produk-produk luar negeri.

Oleh karena itu kesalahan sebaiknya tidak selalu ditimpakan pada kelemahan tenaga kerja, meskipun bisa ada benarnya, tetapi lebih pada kemampuan manajerial dalam mengelola sumber-sumber daya perusahaan. Paling tidak perusahaan perlu memiliki pola pikir yang lebih melihat sumber daya manusia sebagai asset terpenting dalam perusahaan. Penghargaan intrinsik maupun ekstrinsik harus diberikan secara wajar dan adil kepada anggota perusahaan agar tercapai kepuasan kerja yang sangat menentukan produktivitas kerja.

Di samping itu, pemanfaatan teknologi dan otomatisasi merupakan alternatif pengembangan produktivitas. Pemanfaatan sarana teknologi semacam ini perlu juga dibarengi dengan program-program pendidikan dan latihan teknis bagi tenaga kerja, yang selama ini dikenal kurang memiliki ketrampilan teknis. Selain untuk menyesuaikan diri dengan perangkat-perangkat teknologi, pendidikan dan latihan bisa mengisi waktu luang tenaga kerja terutama yang mengalami kelebihan kapasitas dalam masa resesi ini. Lagipula kegiatan-kegiatan ini merupakan penghargaan yang bersifat non-keuangan yang dapat menimbulkan kepuasan bagi tenaga kerja, terutama mereka yang memiliki kebutuhan-kebutuhan yang lebih tinggi seperti kebutuhan untuk dihargai dan kebutuhan untuk mengungkapkan diri.



Optimalisasi sumber-sumber daya melalui sistem manajemen yang efektif relevan dengan usaha produsen-produsen yang berlomba-lomba mencapai efisiensi semaksimal mungkin akibat keadaan pasar yang lesu dan persaingan yang semakin tajam.<sup>13</sup> Usaha efisiensi maupun produktivitas tersebut akan menunjang usaha-usaha perluasan pasar (market development) terutama ekspor ke luar negeri yang menuntut produsen untuk menekan harga pokok, meningkatkan efisiensi, dan memperbaiki mutu.<sup>14</sup> Dengan kata lain, produktivitas ini bisa menunjang unsur-unsur adonan pemasaran (marketing mix) seperti mutu dan harga produk yang akan dipasarkan.

Akses ke pasaran luar negeri dengan demikian diharapkan bisa meningkatkan kembali tingkat produksi perusahaan. Secara demikian, masalah-masalah khusus seperti kelebihan kapasitas baik tenaga kerja maupun perangkat teknologi dalam proses produksi akan semakin teratasi.

---

<sup>13</sup>Kwik Kian Gie, "Produksi Dalam Negeri dalam Perspektif Industrialisasi dan Pembangunan Nasional," *Ceramah Ilmiah* yang disampaikan pada hari Wisuda MBA, IMPM, 14 November 1985.

<sup>14</sup>*Ibid.*

# Pertumbuhan Ekonomi dan Permasalahannya

Haryo ASWICAHYONO\*

## PENDAHULUAN

Sejak dimulainya Pelita I sampai tahun 1981 Indonesia mengalami tingkat pertumbuhan ekonomi rata-rata sebesar 7-8% per tahun. Dengan diseling pertumbuhan yang rendah sebesar 2,25% pada tahun 1982, pada tahun 1984-1985, Indonesia mengalami pertumbuhan yang "sedang," sekitar 4-5%. Dengan elastisitas penyerapan tenaga kerja terhadap PDB sekitar 0,32<sup>1</sup> dan tingkat pertumbuhan tenaga kerja kurang lebih 3% per tahun, maka diperlukan pertumbuhan PDB sekitar 7-8% per tahun seperti pada tahun 1970-an, agar dapat menyerap pertumbuhan angkatan kerja baru. Sungguh tepat analogi berikut ini: Ekonomi itu seperti sepeda, makin cepat dia bergerak, semakin baik dia menjaga keseimbangannya.

Walaupun sampai dengan tahun 1981 Indonesia mengalami pertumbuhan cukup pesat, tetapi itu sama sekali tidak berarti tanpa masalah. Kebijakan melihat ke pasar dalam negeri dengan substitusi impor pada barang-barang konsumsi akhir seperti tercermin dalam struktur tarif<sup>2</sup> telah membawa pasar dalam negeri kepada kejenuhan di satu pihak, dan ketergantungan pada impor produk-produk antara di lain pihak.

---

\* Staf CSIS

<sup>1</sup>Djisman S. Simandjuntak, "Aspek Ketenagakerjaan Pelita IV," *Sinar Harapan*, 9 April 1984.

<sup>2</sup>R.B. Suhartono, *Pola dan Struktur Industri Indonesia Sekitar Akhir Pelita II*, (Jakarta: Badan Penelitian dan Pengembangan Industri, Departemen Perindustrian RI, 1981), hal 6. Menurut R.B. Suhartono, orientasi kepada pasaran domestik, yang terutama ditujukan pada penggantian impor barang-barang konsumsi erat hubungannya dengan struktur bea masuk untuk barang impor: hampir tidak ada untuk barang modal, moderat untuk bahan baku, dan relatif tinggi untuk barang konsumsi.



Tulisan ini bermaksud mencari sumber-sumber pertumbuhan dilihat dari komposisi permintaannya. Untuk melihat sumber pertumbuhan, maka produksi sektoral atau output bruto akan didekomposisi ke dalam empat faktor yaitu perluasan permintaan domestik, perluasan ekspor, substitusi impor dan perubahan teknologikal atau perubahan dalam koefisien input-output.<sup>3</sup>

## SUMBER-SUMBER PERTUMBUHAN PERMINTAAN

Dari Tabel 1, terlihat bahwa selama periode 1971–1980 pertumbuhan output domestik secara keseluruhan terutama didorong oleh perluasan permintaan domestik (87,3%). Sumber pertumbuhan penting kedua adalah ekspor yang menerangkan 22% dari kenaikan output bruto. Pertumbuhan ini terutama didorong oleh perluasan ekspor hasil-hasil pertambangan sebesar sepertiga dari keseluruhan pertumbuhan ekspor, sedang di luar hasil pertambangan ekspor hanya menerangkan 15% dari keseluruhan pertumbuhan.

Substitusi impor secara keseluruhan memberikan sumbangan yang bahkan negatif. Hal ini menunjukkan bahwa ekonomi semakin tergantung pada impor (masalah ini akan dibahas lebih lanjut dalam dekomposisi pertumbuhan impor). Perubahan dalam koefisien I-0 juga memberi sumbangan yang negatif pada pertumbuhan output domestik yang menunjukkan struktur input-output telah berubah sedemikian rupa sehingga permintaan antara melemah.

Dengan membandingkan dekomposisi langsung dan dekomposisi total<sup>4</sup> pada Tabel 1 dapat dilihat kaitan ke belakang yang ditimbulkan oleh permintaan akhir, perluasan ekspor, substitusi impor maupun perubahan-perubahan struktur input-output dalam menggerakkan pertumbuhan permintaan antara. Selama periode 1971–1980 permintaan antara telah menyumbang 29,5% dari keseluruhan pertumbuhan output bruto. Pertumbuhan sebesar itu terutama didorong oleh perluasan permintaan akhir dan perluasan ekspor masing-masing sebesar 108% dan 17%, sedangkan proses

---

<sup>3</sup>Yang dimaksud dengan (a) perluasan permintaan domestik: perubahan pada sektor i (salah satu sektor) akibat meningkatnya permintaan domestik di semua sektor, (b) perluasan ekspor: perubahan pada sektor i akibat naiknya ekspor di semua sektor, (c) substitusi impor: perubahan pada sektor i akibat berubahnya proporsi permintaan total yang berasal dari dalam negeri di semua sektor, (d) perubahan teknologikal: perubahan pada sektor i akibat berubahnya struktur input-output dalam ekonomi.

<sup>4</sup>Dekomposisi langsung adalah dekomposisi terhadap perubahan pada masing-masing sektor tanpa meninjau kaitan ke belakang dari pertumbuhan salah satu sektor terhadap sektor lainnya, sedang dalam dekomposisi total, kaitan ke belakang sudah diperhitungkan.

Tabel 1

**SUMBER-SUMBER PERTUMBUHAN OUTPUT DOMESTIK BRUTO,  
1971-1980 (dalam persen)**

Dekomposisi total	Perluasan permintaan domestik			Perluasan ekspor	Substitusi impor	Perubahan koef. 1-0
	akhir	antara	total			
Keseluruhan	87,30		87,30	21,97	-3,18	-6,09
Tanpa pertambangan	91,24		91,24	14,89	-1,93	-4,20
Dekomposisi langsung	Perluasan permintaan domestik			Perluasan ekspor	Substitusi impor	
	akhir	antara	total			
Keseluruhan	55,49	29,52	85,01	17,03	-2,04	
Tanpa pertambangan	58,69	32,19	90,88	10,70	-1,58	

Diolah dari Tabel 1-0 1971, 1975, 1980 dengan menggunakan metode dekomposisi Chenery-Syrquin.

Tabel 2

**SUMBER PERTUMBUHAN OUTPUT DOMESTIK BRUTO, 1971-1975 dan 1975-1980 (dalam persen)**

Dekomposisi total

Sektor	Perluasan permintaan domestik		Perluasan ekspor		Substitusi impor		Perubahan koef. 1-0	
	71/75	75/80	71/75	75/80	71/75	75/80	71/75	75/80
Pertanian	166,95	83,72	6,39	44,03	-1,38	-6,77	-71,95	-20,98
Pertambangan	34,00	29,21	185,88	79,00	-40,99	-7,14	-78,89	-1,07
Manufaktur	81,47	68,65	10,17	21,65	-0,28	1,88	8,63	7,28
Makanan, minuman, tembakau	93,33	116,12	-4,76	6,32	8,18	-17,73	3,24	-4,71
Tekstil, kulit	25,71	22,64	-6,49	43,87	56,15	64,51	24,63	-31,02
Kayu, kertas, cetakan	52,93	33,90	9,80	35,51	49,22	-3,15	-11,96	33,74
Bahan kimia	223,22	37,74	347,10	24,70	-504,91	5,83	34,59	31,73
Non-logam	239,71	79,59	2,74	7,59	-79,99	62,94	-62,47	-50,12
Logam dasar	130,06	5,29	89,77	41,29	-205,42	47,81	85,59	5,62
Mesin	38,90	134,43	3,27	12,52	37,08	-42,39	20,76	-4,56
Konstruksi	95,00	101,72	0,45	1,21	-0,22	-0,16	4,77	-2,76
Pelayanan Masyarakat	167,67	62,44	63,20	11,36	-5,18	2,16	-325,69	24,04
Jasa-Jasa	143,10	83,69	16,05	9,52	-6,69	-3,68	-52,47	10,47
Total	106,32	78,09	23,75	21,11	-4,90	-2,35	-25,17	3,14
Tanpa Pertambangan	112,82	81,07	9,17	17,58	-1,66	-2,05	-20,34	3,40

Diolah dari Tabel 1-0 1971, 1975, 1980 dengan menggunakan metode dekomposisi Chenery-Syrquin.

Tabel 3

**SUMBER-SUMBER PERTUMBUHAN PERMINTAAN ANTARA,  
1971-1975 DAN 1975-1980 (dalam persen)**

	Pangsa Permintaan-antara pada pertumbuhan output	Permintaan akhir	Perluasan ekspor	Substitusi impor	Perubahan koef. 1-0
71-75	22,83	200,61	18,79	-9,19	-110,25
75-80	32,65	76,42	15,96	-2,02	9,62

Diolah dari Tabel 1-0 1971, 1975, 1980 dengan menggunakan metode dekomposisi Chenery-Syrquin.



substitusi impor memberi sumbangan negatif sebesar -4% dan perubahan koefisien I-0 memberi sumbangan sebesar -2% pada pertumbuhan permintaan antara.<sup>5</sup>

Peninjauan lebih terinci dalam periode maupun sektor menunjukkan beberapa hal yang menarik seperti terlihat pada Tabel 2. Secara keseluruhan, sumbangan perluasan permintaan domestik terhadap pertumbuhan output bruto mengalami penurunan dari 106,32% menjadi 78,09%. Penurunan di semua sektor kecuali sektor makanan dan minuman, mesin dan konstruksi menunjukkan bahwa walaupun permintaan domestik masih merupakan sumber utama pertumbuhan tapi mulai menunjukkan tanda-tanda kejenuhan.

Di luar sektor pertambangan peranan perluasan ekspor pada pertumbuhan meningkat hampir dua kali lipat yaitu dari 9,17% dalam periode 1971-1975 menjadi 17,50% dalam periode 1975-1980 yang terutama disumbang oleh perluasan ekspor pertanian, tekstil dan kayu. Tetapi karena di sektor pertambangan terjadi penurunan yang cukup besar maka secara keseluruhan sumbangan ekspor pada pertumbuhan menurun. Perluasan ekspor di luar sektor pertambangan di satu pihak menuntut semakin dikuasainya teknologi perdagangan, di lain pihak perlu diadakan pembenahan efisiensi baik produksi maupun jasa-jasa perdagangan.

Walaupun sumbangan substitusi impor pada pertumbuhan output masih negatif yang menunjukkan meningkatnya kandungan impor, tetapi hampir di semua sektor mulai membaik, bahkan di sektor manufaktur dan konstruksi terjadi pembalikan tanda yang menunjukkan meningkatnya kandungan domestik pada output bruto. Perubahan yang amat menyolok terlihat di sektor bahan kimia sebagai akibat substitusi impor pada industri pupuk dan pengilangan minyak non-logam pada industri semen dan logam dasar pada industri dasar besi dan baja.

Di atas sudah disebutkan bahwa sumbangan perubahan koefisien I-0 pada periode 1971-1980 menunjukkan angka yang negatif, tetapi peninjauan yang lebih terinci pada periode menunjukkan bahwa sumbangan perubahan koefisien I-0 dalam pertumbuhan output bruto yang negatif pada periode 1971-1975, pada periode 1975-1980 menjadi positif. Hal ini menunjukkan semakin pentingnya input antara dalam pertumbuhan ekonomi terutama di luar sektor manufaktur, sedangkan di sektor manufaktur sumbangan perubahan koefisien I-0 dalam pertumbuhan hampir konstan.

<sup>5</sup>Dari tabel 1, angka 108% didapat dari  $(87.30-55.49)/29.5 \times 100$ ; 17% didapat dari  $(21.97-17.03)/29.52 \times 100$ ; -4% didapat dari  $(-3.18-(-2.04))/29.52 \times 100$ ; -21% didapat dari  $(-6.09)/29.52 \times 100$ .

Tampaknya telah terjadi pergeseran dalam sumber-sumber pertumbuhan output bruto pada dua periode tersebut, yaitu sumbangan permintaan domestik pada pertumbuhan berkurang, sedangkan sumbangan substitusi impor dan perubahan koefisien I-0 pada pertumbuhan bertambah. Perubahan lebih menyolok terjadi pada sumber-sumber pertumbuhan permintaan antara pada dua periode tersebut (Tabel 3.). Peranan permintaan akhir sebagai penggerak pertumbuhan permintaan antara turun dari 201% menjadi hanya 76%, dan perubahan struktur input-output yang pada periode 1971-1975 memberi sumbangan -110% pada pertumbuhan permintaan antara telah menjadi +10% pada periode berikutnya yang konsisten dengan hasil dekomposisi output bruto.

## SUMBER-SUMBER PERTUMBUHAN IMPOR

Dalam Tabel 4, dapat dilihat perbedaan menyolok antara sumber-sumber pertumbuhan impor di sektor manufaktur dan di luar sektor manufaktur, terutama pada substitusi impor dan perubahan koefisien I-0. Di sektor manufaktur, usaha substitusi impor telah menurunkan impor sektor tersebut seperti terlihat dalam angka yang negatif. Sebaliknya, hampir seperempat dari peningkatan impor di sektor manufaktur disebabkan oleh perubahan dalam koefisien input-output. Hal yang sebaliknya terjadi di luar sektor manufaktur.

Tabel 4

### SUMBER PERTUMBUHAN IMPOR SEKTORAL, 1971-1980 (dalam persen)

Dekomposisi total

Sektor	Perluasan permintaan domestik	Perluasan ekspor	Substitusi impor	Perubahan koef. I-0
Pertanian	40,17	3,59	69,14	-12,89
Pertambangan	11,54	5,49	91,72	-8,75
Manufaktur	73,27	5,29	-1,83	23,27
Konstruksi	0,00	0,00	0,00	0,00
Pelayanan Masyarakat	0,00	0,00	0,00	0,00
Jasa-Jasa	45,94	1,68	51,19	1,19
Total	67,13	4,82	9,57	18,49
Tanpa Manufaktur	39,24	2,68	61,35	-3,26

Diolah dari Tabel I-0 1971, 1975, 1980 dengan menggunakan metode dekomposisi Chenery-Syrquin.



Tabel 5

SUMBER PERTUMBUHAN IMPOR SEKTORAL, 1971-1975 dan 1975-1980 (dalam persen)

Dekomposisi total

Sektor	Perluasan permintaan domestik		Perluasan ekspor		Substitusi impor		Perubahan Koef. 1-0	
	71/75	75/80	71/75	75/80	71/75	75/80	71/75	75/80
Pertanian	27,10	58,14	,00	8,51	84,58	47,91	-11,68	-14,57
Pertambangan	-172,40	7,73	-136,13	2,55	8,50	90,00	400,02	-0,28
Manufaktur	68,49	75,96	2,85	6,67	4,28	-5,28	24,38	22,65
Makanan, minuman, tembakau	442,03	33,73	2,98	0,70	-360,37	66,94	15,36	-1,37
Tekstil, kulit	-24,77	-11,26	-0,15	-9,55	148,66	105,39	-23,74	15,43
Kayu, kerats, cetakan	-77,10	39,87	-8,09	8,64	167,77	11,81	17,42	39,68
Bahan kimia	12,31	54,87	2,51	7,59	83,27	-8,60	1,91	46,14
Non-logam	63,08	-106,96	0,78	-2,74	52,59	142,34	-16,44	67,36
Logam dasar	40,15	107,10	1,58	15,08	31,85	-135,98	26,42	113,80
Mesin	101,04	82,44	3,24	4,17	-58,19	16,19	53,91	-2,80
Konstruksi	0	0	0	0	0	0	0	0
Pelayanan Masyarakat	0	0	0	0	0	0	0	0
Jasa-Jasa	39,86	47,79	1,85	1,63	72,91	44,60	-14,62	5,98
Total	64,14	68,69	2,85	5,85	14,57	6,96	18,44	18,51
Tanpa Pertambangan	36,91	40,06	2,81	2,63	78,96	55,10	-18,59	2,22

Diolah dari Tabel 1-0 1971, 1975, 1980 dengan menggunakan metode dekomposisi Chenery- Syrquin

Tabel 6

SUMBER-SUMBER PERTUMBUHAN IMPOR BARANG ANTARA, 1971-1975 DAN 1975-1980 (dalam persen)

	Pangsa Permintaan- antara pada pertumbuhan impor	Perluasan permintaan domestik	Perluasan ekspor	Substitusi impor	Perubahan koef. I-0
71-75	50,29	53,73	5,67	3,96	36,67
75-80	57,37	60,10	10,20	-2,54	32,26

Diolah dari Tabel I-0 1971, 1975, 1980 dengan menggunakan metode dekomposisi Chenery-Syrquin.

Terjadi beberapa perubahan pada sumber-sumber pertumbuhan impor periode 1975-1980 dibanding periode 1971-1975 seperti terlihat dalam Tabel 5. Perluasan permintaan domestik dan ekspor semakin penting sebagai penyebab meningkatnya impor hampir di semua sektor. Menurunnya impor karena substitusi impor hanya terjadi di sektor manufaktur pada periode 1975-1980, sedangkan usaha-usaha menurunkan impor melalui perubahan struktur input-output justru terjadi di luar sektor manufaktur seperti terlihat pada sektor pertambangan maupun pertanian.

Dekomposisi langsung pertumbuhan impor memperkuat dugaan bahwa input antara sangat tergantung pada impor. Seperti terlihat pada Tabel 6, permintaan antara bertanggung jawab terhadap meningkatnya impor sebesar 50% pada periode 1971-1975 dan meningkat menjadi 57% pada periode berikutnya. Meningkatnya impor produk antara ini sebagian besar disebabkan oleh tuntutan perluasan permintaan akhir, tetapi sebagian lagi juga disebabkan oleh perubahan dalam struktur input-output yang semakin haus impor. Di samping kedua sumber pertumbuhan impor produk antara tersebut, patut dicatat bahwa perluasan ekspor juga semakin banyak membutuhkan impor input antara yang memperkuat dugaan bahwa ekonomi adalah ekonomi assembling.

## IMPLIKASI KEBIJAKAN

Dari pembahasan di atas terlihat beberapa permasalahan yang harus dihadapi maupun peluang-peluang yang ada untuk menjaga laju pertumbuhan. Masalah pertama yang dapat diamati di sini adalah melemahnya permintaan domestik sebagai sumber pertumbuhan ekonomi yang sedikit banyak mencerminkan mulai jenuhnya pasar domestik. Namun demikian patut juga dipertanyakan apakah kejenuhan pasar itu bukan disebabkan oleh inefisiensi yang ada pada produk-produk industri sehingga menyebabkan harga tinggi yang pada gilirannya menekan permintaan.

Walaupun dekomposisi output bruto menunjukkan bahwa peran perluasan ekspor sebagai sumber pertumbuhan menurun pada periode 1975-1980, namun penurunan itu sebagian besar disebabkan oleh menurunnya peranan ekspor hasil pertambangan sedangkan di luar sektor pertambangan terlihat peningkatan yang nyata pada dua periode tersebut. Hal ini semakin menuntut penanganan yang lebih serius pada usaha-usaha untuk meningkatkan kemampuan kompetisi di pasaran internasional. Proteksi pada industri yang tidak seharusnya diproteksi, dan monopoli pada industri yang menghasilkan barang antara seperti kapas untuk industri tekstil dan tinah untuk industri pengolahan makanan dapat menghapuskan keunggulan komparatif karena murahya bahan baku maupun tenaga kerja.

Perubahan struktur industri yang tercermin dalam perubahan koefisien input-output, maupun meningkatnya pangsa permintaan antara pada pertumbuhan output menunjukkan semakin pentingnya input antara dalam pertumbuhan output. Meningkatnya permintaan antara ini menunjukkan bahwa usaha-usaha memperdalam struktur industri mulai membuahkan hasil. Tetapi bila dilihat faktor-faktor penyebab pertumbuhan impor ternyata perubahan struktur industri berperan cukup besar dalam meningkatkan impor input antara.



Kebijakan yang tepat dalam memperkuat struktur industri terpilih bersama-sama substitusi impor pada input antara kiranya akan merupakan usaha yang tepat dalam melakukan diversifikasi sumber-sumber pertumbuhan. Untuk menerapkan kebijakan tersebut dihadapi beberapa dilema, di antaranya: untuk mengembangkan industri antara dibutuhkan beberapa proteksi maupun subsidi sesuai dengan argumen industri muda, namun pada gilirannya akan membuat produk akhir yang menggunakan input antara tersebut lebih mahal daripada tanpa proteksi. Mahalnya produk akhir akibat biaya proteksi yang digeser ke konsumen pada gilirannya akan mempercepat kejenuhan semu dan ketidakmampuan bersaing di pasar internasional. Karena itu pemilihan yang tepat dengan memperhatikan keunggulan komparatif pada industri-industri yang akan diperdalam strukturnya dan kebijakan yang konsisten sesuai dengan pertimbangan ekonomis mutlak diperlukan untuk itu.

# ANALISA

## 1978—1985

Nomor-nomor tahun 1978 s/d 1983 @ Rp 500,00

- 1/1978: PERSPEKTIF 1978\*
- 2/1978: VIETNAM-KAMBOJA, SELAT MALAKA DAN MASALAH BASIAL\*
- 3/1978: PANCASILA ARTI DAN PENERAPANNYA\*
- 4/1978: DINAMIKA HUBUNGAN INTERNASIONAL\*
- 5/1978: KEBUDAYAAN DAN PENDIDIKAN
- 8/1978: STRATEGI GLOBAL DAN ASIA TENGGARA
- 7/1978: BEBERAPA SEGI PEMBANGUNAN NASIONAL
- 8/1978: BERBAGAI MASALAH DALAM NEGERI
- 9/1978: NEGARA-NEGARA ASEAN
- 10/1978: SUMPAH PEMUDA DAN PERSATUAN INDONESIA
- 11/1978: PERSAINGAN TIMUR-BARAT
- 12/1978: PEMBINAAN GENERASI MUDA\*

- 1/1979: PEREBUTAN PENGARUH GLOBAL
- 2/1979: BEBERAPA MASALAH PEMBANGUNAN\*
- 3/1979: TIMUR TENGAH DALAM SOROTAN
- 4/1979: PERATAAN PENDAPATAN
- 5/1979: FOKUS ATAS AFRIKA
- 8/1979: PERJUANGAN DUNIA BARU
- 7/1979: PERANG MELAWAN KEMISKINAN\*
- 8/1979: ASIA TENGGARA BERGOLAK
- 9/1979: STRATEGI PEMBANGUNAN DITINJAU KEMBALI
- 10/1979: MENANJAKNYA OAN PRDSPEK KAWASAN PASIFIK
- 11/1979: MENUJU PEMBAHARUAN PENDIDIKAN NASIONAL
- 12/1979: AKTUALITAS INTERNASIONAL

- 1/1980: 8 BERBAGAI MASALAH EKONOMI INTERNASIONAL
- 2/1980: PEDESAAN FOKUS PEMBANGUNAN\*
- 3/1980: KAWASAN TELUK ARAB-PARSI DALAM PEREBUTAN
- 4/1980: MENGAMANKAN SUPLAI ENERGI
- 5/1980: KAWASAN SAMUDRA HINDIA FOKUS KETEGANGAN
- 8/1980: BERBAGAI MASALAH DALAM NEGERI
- 7/1980: JEPANG OALAM DUNIA YANG BERUBAH
- 8/1980: PERJUANGAN Keadilan Sosial
- 9/1980: ASIA TENGGARA DALAM SOROTAN
- 10/1980: PENOIDIKAN OAN MASYARAKAT
- 11/1980: PERKEMBANGAN DI AFRIKA
- 12/1980: WANITA, HAKIKAT DAN PANGGILANNYA

- 1/1981: BERBAGAI MASALAH NASIONAL\*
- 2/1981: AKTUALITAS INTERNASIONAL
- 3/1981: PEMBANGUNAN PEDESAAN\*
- 4/1981: RRC, CALDN RAKSASA DUNIA\*
- 5/1981: ORIENTASI PEMBANGUNAN NASIONAL\*
- 8/1981: TIMUR TENGAH PUSARAN STRATEGIS
- 7/1981: SEGI-SEGI PEMBANGUNAN EKONOMI
- 8/1981: PERKEMBANGAN DI ASIA TENGGARA
- 9/1981: MENUJU MASYARAKAT ADIL DAN MAKMUR
- 10/1981: ASIA-PASIFIK DASAWARSA 1980-AN
- 11/1981: PENOIDIKAN OAN KOMUNIKASI
- 12/1981: PERTARUNGAN TIMUR-BARAT

- 1/1982: PERSPEKTIF EKONOMI\*
- 2/1982: FOKUS ASIA TENGGARA
- 3/1982: OEMOKRASI SOSIAL
- 4/1982: AKTUALITAS INTERNASIONAL
- 5/1982: INOUSTRIALISASI DAN PEMBANGUNAN NASIONAL
- 8/1982: HUBUNGAN UTARA SELATAN\*

- 7/1982: PEMERATAAN KESEJAHTERAAN
- 8/1982: PERSPEKTIF ASIA-PASIFIK
- 9/1982: MASALAH-MASALAH PEMBANGUNAN\*
- 10/1982: PEREBUTAN PENGARUH GLOBAL
- 11/1982: GARIS-GARIS BESAR PEMBANGUNAN PEOESAAN
- 12/1982: FOKUS KAWASAN SAMUORA HINDIA
- 1/1983: SOSIALISASI
- 2/1983: AKTUALITAS INTERNASIONAL
- 3/1983: PEMBANGUNAN POLITIK
- 4/1983: DINAMIKA ASIA-PASIFIK
- 5/1983: BUNGA RAMPAI PEMBANGUNAN
- 8/1983: PERKEMBANGAN DI ASIA SELATAN DAN BARAT
- 7/1983: MENGGALAKKAN PARTISIPASI EKONOMI
- 8/1983: ASIA TENGGARA DAN DUNIA\*
- 9/1983: DINAMIKA INTERNASIONAL
- 10/1983: KEMANUSIAAN YANG ADIL DAN BERADAP
- 11/1983: MENUJU STRATEGI ENERGI
- 12/1983: UNI SOVIET DAN RRC

Nomor-nomor Tahun 1984 dan seterusnya @ Rp 750,00

- 1/1984: MELAKSANAKAN PANCASILA
- 2/1984: KERJASAMA EKONOMI PASIFIK
- 3/1984: PERSPEKTIF PELITA IV
- 4/1984: MASALAH KAMPUCHEA DAN INDONESIA-VIETNAM
- 5/1984: PENDIDIKAN DAN BEBERAPA TANTANGANNYA
- 6/1984: JEPANG OALAM MASA TRANSISI
- 7/1984: DAMPAK HUBUNGAN TIMUR-BARAT DI BEBERAPA KAWASAN
- 8/1984: MEMBANGUN DEMOKRASI
- 9/1984: PEMBAURAN DAN TANTANGANNYA
- 10/1984: MEMBANGUN PEDESAAN
- 11/1984: NASIONALISME DAN PEMBENTUKAN BANGSA
- 12/1984: INDONESIA MEMPERLUAS CAKRAWALA
- 1/1985: MASALAH EKONOMI YANG RUMIT & PEMECAHANNYA
- 2/1985: PERKEMBANGAN OEMOKRASI & POLITIK INONESIA
- 3/1985: MENGGALAKKAN KEGIATAN EKONOMI
- 4/1985: ASIA-AFRIKA DAN PERKEMBANGAN KAWASAN
- 5/1985: PENDIDIKAN DAN KEHIDUPAN MASYARAKAT
- 8/1985: PENGALAKAN EKSPOR OAN MUNCULNYA KELAS MENENGAH
- 7/1985: MASALAH PEMBANGUNAN DAN KEPENOUOUKAN
- 8/1985: EMPAT PULUH TAHUN INOONESIA MEROEKA: POLITIK LUAR NEGERI
- 9/1985: EMPAT PULUH TAHUN INDONESIA MERDEKA: IDEOLOGI, POLITIK OAN EKONOMI
- 10/1985: KELUAR DARI KEMELUT EKONOMI
- 11/1985: MEMPERKOKOH PERSATUAN DAN KESATUAN
- 12/1985: MEMAHAMI PERMASALAHAN ENERGI

ANALISA 1979 Rp 9.000,00 ANALISA 1982 Rp 9.000,00  
ANALISA 1980 Rp 9.000,00 ANALISA 1983 Rp 9.000,00  
ANALISA 1981 Rp 9.000,00 ANALISA 1984 Rp 11.000,00  
ANALISA 1985 Rp 11.000,00

Pesanan per pos tambah ongkos kirim  $\pm$  15% (minimal Rp 200,00) ke Biro Publikasi CSIS.